

A formação de redes a partir das políticas públicas na Agência Nacional do Cinema (Ancine)

Avance de investigación en curso

GT 13- Reforma do estado, governabilidade e democracia

Autor: Virgínia Caetano Baumhardt¹

RESUMO

Este artigo tem como objetivo problematizar a relação entre os atores que integram a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e a tomada de decisões de políticas públicas na agência. Para isso, serão apresentados alguns dados sobre o órgão e sobre a política cinematográfica hoje e nas últimas décadas. A pesquisa baseia-se no modelo de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*).

RESUMEN

Éste artículo tiene como objetivo problematizar las relaciones entre los actores que integran la Agencia Nacional de Cinema (Ancine) brasileña y la toma de decisiones de políticas públicas en la agencia. Para lograr este objetivo, presentare algunos datos sobre el órgano y la política de cinematografía de hoy, y de las últimas décadas. La investigación esta basada en el modelo de coaliciones de apoyo.

PALAVRAS-CHAVE Ancine, cinema, política cinematográfica

INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas para a produção cinematográfica no Brasil são formuladas pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), uma autarquia do governo federal criada em 2001 e atualmente vinculada ao Ministério da Cultura. Além de planejar o desenvolvimento do setor a longo prazo, o órgão é responsável ainda por fomentar, regular e fiscalizar a produção cinematográfica. Isso significa dizer que a Ancine desenvolve atividades referentes a praticamente toda a cadeia produtiva de filmes e vídeos publicitários nacionais – o que vai desde aprovar orçamentos a dirigir a execução das leis e verificar o cumprimento dos gastos previstos inicialmente. Como regra geral, passam necessariamente pela agência todos os projetos que queiram fazer uso de verba pública – seja ela através de editais como o da Petrobras ou do BNDES; via Lei do Audiovisual²; ou por repasse do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)³. Não

¹ Doutoranda em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: virginia.baumhardt@gmail.com

² Esta regra, em vigor desde 1993, permite que pessoas físicas e jurídicas comprem cotas de participação em obras audiovisuais, sendo que o valor pode ser deduzido do Imposto de Renda.

há dados concretos a respeito da porcentagem de filmes cujo orçamento se dê a partir dessas três vias, mas, a título de exemplo, as 10 maiores bilheterias desde a aprovação da Lei do Audiovisual utilizaram esse meio de captação de recursos para a produção⁴.

Além de participar de quase todas as etapas da realização de qualquer filme com um orçamento mediano, a Ancine é ainda responsável por atividades como combater a pirataria; aprovar e controlar a execução de projetos de coprodução, distribuição e exibição; gerenciar as informações sobre as atividades cinematográficas; entre outros. Devido às atividades que desenvolve, portanto, se relacionam com a agência produtores independentes de cinema, distribuidores, exibidores, canais de televisão, patrocinadores, agências de publicidade e, mais recentemente, empresas de telefonia⁵.

Nesse contexto, forma-se um campo de lutas na qual reguladores e regulados agem com o objetivo de alcançar fins diversos. Nos últimos meses, houve manifestações públicas dos mais variados setores e grupos – como matérias veiculadas na imprensa, campanhas institucionais, cartas abertas ou mesmo a constituição de um grupo formal de servidores concursados da agência. Boa parte desse material produzido deixa inferir a existência de conflitos dentro da Ancine, como veremos a seguir.

Um recente e importante ponto de embate público foi a eleição, para o terceiro mandato, do diretor-presidente da agência, Manoel Rangel. A recondução foi indicada pela ministra da Cultura, Marta Suplicy, aprovada pela presidente Dilma Rousseff e chancelada, em maio último, pelo Senado Federal⁶. Antes desse aceite, no entanto, houve discussões internas e pronunciamentos públicos contra e a favor da recondução ao cargo - por parte de entidades ligadas ao audiovisual, da Associação dos Servidores Públicos da Ancine (Aspac) e de ao menos uma integrante da diretoria da agência.

O Sindicato da Indústria do Audiovisual de São Paulo, por exemplo, lançou em março uma carta aberta assinada por quase 50 integrantes em que elogiava o "momento histórico" do audiovisual independente, os altos investimentos feitos pelo FSA e o "aquecimento" da cadeia produtiva ocasionado pela Lei da TV Paga. Nesse mesmo documento, o órgão tratava da necessidade de contar com "executivos experientes e comprometidos com a política de aceleração de crescimento" e declarava apoio à permanência de Manoel Rangel⁷.

Já Aspac lançou um manifesto nesse mesmo período na qual afirmava preocupar-se com uma iminente recondução de Rangel ao cargo de diretor-presidente da agência. No texto, a

³ Fundo Setorial do Audiovisual é um prêmio concedido pela Ancine através de um edital público. Os recursos são provenientes da própria atividade econômica do governo federal.

⁴ Dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), vinculado à Ancine. Para mais informações, consultar <<http://oca.ancine.gov.br>>.

⁵ A entrada das empresas de telefonia se deu devido à Lei 12.485/2011 (Lei da TV Paga), que define, em linhas gerais, que operadoras de telefonia podem fornecer serviços de televisão em canais a cabo e as programadoras já existentes devem exibir uma cota de produtos audiovisuais realizados no Brasil.

⁶ Link para a matéria < <http://www.ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/recondu-o-de-manoel-rangel-aprovada-no-senado>>, acesso em 24 de junho de 2013.

⁷ Link para a matéria < <http://telesintese.com.br/index.php/plantao/22397-diretores-e-produtores-paulistas-defendem-reconducao-de-rangel-a-presidencia-da-ancine>>, acesso em 24 de junho de 2013.

entidade enfatizava que essa situação representaria uma ameaça de "captura governamental" da Ancine, comprometendo sua independência, autonomia, transparência e eficiência - independentemente dos avanços conquistados pela então atual gestão. Nesse sentido, os servidores afirmavam, no texto, que a alternância possibilitaria uma "saúável pluralidade de opiniões" - ponto esse considerado pela entidade como fundamental na construção de ações regulatórias que englobassem múltiplas visões, ponderações sobre custos e benefícios e harmonia dos interesses entre agentes econômicos, poder público e sociedade⁸.

A crítica feita pela Aspac - e que encontrou eco em uma das integrantes da diretoria colegiada da entidade, Vera Zaverucha⁹ -, refere-se ao fato de a Medida Provisória 2228-1/2001, que criou a Ancine, não ser clara em relação ao terceiro mandato. Rangel é diretor-presidente da agência desde 2006 e é o segundo a ocupar o cargo, tendo sido antecedido por Gustavo Dahl (2002-2006).

Além desse debate, outro ponto importante que gerou intensos confrontos ao longo de cinco anos foi a Lei da TV Paga, sancionada pela Presidência da República em setembro de 2011. O aspecto referente à obrigatoriedade da exibição, por parte dos canais, de uma cota de produtos audiovisuais nacionais foi especialmente criticado. A Sky Brasil - Rede de Televisão por Assinatura, por exemplo, divulgou, em 2012, um vídeo intitulado "Refém do seu controle remoto". O material questiona a perda da liberdade do telespectador, em uma série de depoimentos feitos por apresentadores do canal e esportistas patrocinados pelo mesmo¹⁰.

Por último, a agência foi ainda alvo de protestos no fim de junho¹¹ - dentro do conjunto de manifestações de levaram dezenas de milhares de pessoas às ruas do país. Na ocasião, um grupo de cineastas e produtores promoveu uma "ocupação" da sede principal da Ancine, no Rio de Janeiro, levando cartazes que pediam, entre outras coisas, a diminuição da burocracia e a exibição de filmes em escolas. "Ao longo desses anos, a Ancine cresceu, se fortaleceu, é uma das agências que tem mais dinheiro e recursos. É bastante grande. Mas ela foi se burocratizando de tal forma que é mais fácil ganhar da Espanha que tirar um CPB [Certificado de Produto Brasileiro] de um filme", afirmou, no protesto, o diretor e roteirista Paulo Halm¹².

Essa formação de grupos em torno de causas comuns é conhecida, nas políticas públicas, pelo nome de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*). O modelo proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) entende que, em uma arena de gestação de escolhas governamentais, os diversos atores se unem em coalizões compostas por interesses em comum, coordenadas e com

⁸ Link para o manifesto <<http://aspac.org.br/2013/03/13/terceiro-mandato-na-ancine-ameaca-autonomia-de-agencias-reguladoras>>, acesso em 24 de junho de 2013.

⁹ Link para a entrevista <http://www.fndc.org.br/internas.php?p=noticias&cont_key=886631>, acesso em 24 de junho de 2013.

¹⁰ Link para o vídeo <<http://www.youtube.com/watch?v=-IRGs8IOKiQ>>, acesso em 24 de junho de 2013.

¹¹ Link para imagens do protesto <https://www.facebook.com/paulo.halm/media_set?set=a.10151243609500756.444275.629025755&type=3>, acesso em 12 de agosto de 2013.

¹² Link para vídeo <<http://www.youtube.com/watch?v=TM-1Q8DNhx8>>, acesso em 12 de agosto de 2013.

o objetivo de influenciar a tomada de escolhas. Essas coalizões são dinâmicas, ou seja, podem mudar e gerar novas alianças ao longo de um determinado período de tempo.

Os atritos públicos em torno da tomada de decisões na Ancine, portanto, não seriam raros no modelo de agências reguladoras – na qual necessariamente há interesses em comum em jogo. O ponto é que, historicamente, é possível observar que esses confrontos não se concentram apenas na atual etapa da política cinematográfica – mas antes o contrário. Alguns dos atores e grupos que participam hoje dessas disputas são oriundos de uma tradição que começa ainda na década de 1950. Logo, para entender o quadro atual é preciso investigar primeiro as etapas que o antecederam.

Nas próximas páginas, faremos alguns apontamentos-chave do período, baseados na historiografia feita pelos pesquisadores José Mário Ortiz Ramos (1983), Jean-Claude Bernardet (1991), Randal Johnson (1993), Arthur Autran Franco de Sá Neto (2009) e João Guilherme Barone Reis e Silva (2009), entre outros. A nossa hipótese de pesquisa é que a conjuntura política e econômica se reflete na formação de coalizões na área do cinema e, conseqüentemente, na política cinematográfica como um todo. Tentaremos traçar alguns paralelos iniciais dessa possibilidade neste artigo.

CONTEXTO HISTÓRICO

Até a segunda metade da década de 1950, as relações entre cinema e Estado no Brasil eram frágeis, hesitantes e de pouco interesse do último em relação ao primeiro. O setor cinematográfico vinha de um período de crise e falência das grandes empresas cinematográficas paulistas e, em consequência disso, amargava uma frustrada tentativa de industrialização¹³. Essas características propiciaram uma fase rica em agitação política e formação de propostas para a articulação do cinema com o Estado – o que veio a influenciar as décadas seguintes para o setor.

Desse caldo, se formaram dois grupos principais e de interesses conflitantes: o nacionalista e o industrialista-universalista. O primeiro foi capitaneado pelo cineasta Alex Vianny, autor do importante livro *Introdução ao cinema brasileiro* (1959) – um marco na historiografia da área – e uma espécie de catalisador ideológico de uma concepção contrária à intrusão do capital estrangeiro. Vianny defendia um projeto cultural baseado na literatura dos anos 30 no Brasil – escritores como Graciliano Ramos e Jorge Amado – que faria uma crítica social, através do cinema.

Por outro lado, o grupo encabeçado pelo produtor Cavaleiro Lima era formado pela maioria dos cineastas de São Paulo e lutava pela industrialização e desenvolvimento político e econômico do cinema brasileiro. Essa parcela defendia que a miscigenação característica do país poderia representar o "homem universal" nos filmes, diluindo, assim, qualquer tentativa de nacionalizar a cultura. Esse último grupo, mais afinado com a estratégia governamental, teve uma influência maior na composição da política cinematográfica gerida pelo Estado na época.

¹³ Boa parte dos pesquisadores da historiografia cinematográfica entende o cinema brasileiro passou por diversas tentativas de se tornar uma indústria com produção contínua, sem, contudo, que isso acontecesse. Segundo Autran (2009), o que há, até hoje, são surtos de produção de filmes sem uma constância ou regularidade.

O período da formação dessas duas coalizões coincide com o chamado surto desenvolvimentista da gestão do presidente Juscelino Kubitschek (JK), no fim da década de 1950. Suas características são a ampliação da complexidade e da intervenção estatal, internacionalização da economia e, paradoxalmente, uma perspectiva nacionalista do país. É nesse contexto contraditório e de flerte com o populismo que se articulam os grupos industrialista e nacionalista. Segundo Ramos (1983), isso explica porque algumas das incoerências vivenciadas em nível nacional se refletiam também na política cinematográfica.

Sendo assim, o grupo industrialista aproximava-se do governo federal por também reconhecer a importância do produto nacional, favorecido pelo Estado e com o aporte do capital estrangeiro. Já ao grupo nacionalista restou a aproximação com os empresários brasileiros, o que, na ótica deles, propiciaria maior autonomia cultural. Essa noção de independência requerida pelos nacionalistas é boa parte da base do que se tornaria o Cinema Novo¹⁴, nos anos 1960.

Durante o governo JK, foram criados o Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC), em 1958, e o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), em 1961. O primeiro deles era vinculado ao Ministério da Educação e teve pouco êxito na tentativa de implementar ações eficazes na industrialização do cinema. Já o GEICINE nasce com uma proposta muito mais afinada com a prática industrialista do desenvolvimentismo, mas em um período de crise política do fim do governo JK. Prova disso foi o fato de que, dois anos depois de lançado, o grupo executivo foi transferido para a subordinação do Ministério da Indústria e Comércio¹⁵ – o que denotava uma tentativa de alçar o cinema para a esfera dos problemas econômicos (e não culturais) do Estado.

Um dos pontos mais contestados do GEICINE foi a tentativa de aproximação dos setores de distribuição e exibição, dominados pelo capital estrangeiro e alvos históricos de desavenças com os produtores. Essa questão serviu para demarcar ainda mais as diferenças entre os grupos nacionalista e industrialista. Em um artigo de 1962, o cineasta paulista Maurice Capovilla afirmava que as iniciativas do GEICINE transformariam o cinema em objeto de uma concorrência comercial e em resultado do crédito estrangeiro; e não em uma expressão cultural (RAMOS, 1983).

O período posterior ao Golpe Militar de 1964, por sua vez, caracteriza-se por uma ampliação gradativa da intervenção do Estado na política cinematográfica. As décadas seguintes denotam de maneira bastante clara a tentativa do Estado de passar de um *mediador* do mercado cinematográfico para um efetivo *agente* e força produtiva do setor (JOHNSON, 1993). Isso

¹⁴ Cinema Novo foi um importante movimento político e estético brasileiro iniciado na década de 1950. Os filmes, geralmente de baixo orçamento, faziam uma crítica à realidade social brasileira e propunham um cinema independente ou autoral.

¹⁵ Mais de 40 anos depois, a Ancine passou por situação semelhante no início do primeiro ano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Na época, a agência estava subordinada à Casa Civil e foi alvo de um impasse quanto à sua transferência para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ou da Cultura. Os grupos que defendiam as duas propostas visavam, respectivamente, um foco econômico e cultural ao setor.

significa, entre outras coisas, a criação de programas de financiamento com empréstimos a juros baixos, adiantamentos sobre a distribuição e co-produção com empresas privadas.

É interessante notar que essa maior intervenção também era requerida tanto pelo grupo industrial quanto pelo nacionalista do cinema. Segundo Jean-Claude Bernardet (1991), no Brasil há uma longa tradição de demanda do setor cultural como um todo pela intervenção do Estado. E os motivos para isso são diversos. Por um lado, por exemplo, alegava-se que o cinema ou a literatura não poderiam sustentar-se apenas com as vendas em um país com uma grande massa de analfabetos. Já uma explicação ideológica dava conta que o capitalismo havia transformado a produção cultural em mercadoria e que o Estado deveria “resgatá-la” das empresas – isso supondo que o Estado não fosse, ele mesmo, capitalista ou interessado no lucro. Tanto nacionalistas quanto industrialistas tinham, portanto, razões diversas para requerer a mediação estatal. O primeiro grupo, formado principalmente pela esquerda, tinha ainda a percepção de que o Estado devesse ser “neutro”, ou seja, que não defendesse os interesses de uma classe específica, e sim os da nação. Alguns dos expoentes do Cinema Novo e do grupo nacionalista que se manifestavam publicamente na época foram, durante as décadas seguintes e alguns até hoje, importantes interlocutores da política cinematográfica – como os cineastas Nelson Pereira dos Santos, Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto e Glauber Rocha (já falecido), além do futuro presidente da Ancine Gustavo Dahl¹⁶.

É nesse contexto e com características claramente intervencionistas que é criado o Instituto Nacional do Cinema (INC), uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Educação – tal qual ocorrera com o GEIC. O órgão administrava três principais programas de apoio: um de subsídios (que entregava uma renda adicional aos filmes de acordo com as receitas de bilheteria), um de prêmios (para “filmes de qualidade” selecionados por um júri de críticos e profissionais da indústria cinematográfica) e um de financiamento de obras (na qual o INC administrava co-produções entre produtores locais e distribuidores estrangeiros a partir de fundos obtidos pelo Imposto de Renda dos últimos). Pode-se perceber, a partir desses programas, que eles atendiam tanto às demandas dos nacionalistas quanto as dos industrialistas – por meio do financiamento, escolha de obras por um “júri qualificado” e investimento do capital estrangeiro no cinema nacional através de co-produções.

O terceiro programa é justamente o que forneceu maior receita para a Embrafilme, empresa de economia mista criada em 1969 como um apêndice do INC. A União e o Instituto Nacional do Cinema detinham quase a totalidade do capital social da empresa, restando 0,6% para sete produtores cinematográficos – o que indicaria uma centralização do governo no processo de constituição dela (RAMOS, 1983). No início, a Embrafilme tinha objetivos restritos praticamente à distribuição de filmes brasileiros no exterior. Ao longo da década de 1970, no entanto, a empresa acabou ganhando peso econômico e político e se configurou como a principal autarquia da área do cinema durante o Regime Militar.

A criação da Embrafilme marca, assim, o segundo período dos militares no poder – na qual há uma penetração de forma mais direta e agressiva na produção cinematográfica. Logo de

¹⁶ Os três primeiros foram críticos contundentes da política cinematográfica nacional. Nessa matéria, Nelson Pereira dos Santos chama a Ancine de “inimiga do cinema brasileiro”. Link para a matéria <<http://www.cineclick.com.br/falando-em-filmes/noticias/ancine-e-inimiga-do-cinema-brasileiro-diz-nelson-pereira-dos-santos>>, acesso em 13 de agosto de 2013.

início, a empresa elaborou um programa de empréstimos a juros baixos para os produtores que chegou a financiar parcialmente, até 1979, cerca de 25% da produção no país. Em 1973, a Embrafilme inaugura a sua própria distribuidora de escala nacional e, no ano seguinte, inicia um programa de financiamento de co-produção que aos poucos substitui o programa de empréstimos. Em 1975, o INC é extinto e, em 1976, cria-se o Conselho Nacional do Cinema (Concine) para assumir as funções legislativas cumpridas pelo instituto.

O plano original do programa de co-produção proposto pela Embrafilme previa que a empresa financiasse até 30% dos custos totais de um filme e, em troca, ficasse com 30% dos lucros dele. Somando os 30% de adiantamento da distribuição, o Estado podia cobrir até 60% dos custos de uma determinada obra. No fim dos anos 1970, a empresa chegou a arcar, em alguns casos, com até 100% do financiamento de algum filme (JOHNSON, 1991). Esse modelo causava muito entusiasmo e otimismo entre os cineastas – mesmo que, ao longo da década seguinte, se mostrasse insustentável.

Várias são as razões que explicam o investimento pesado do Estado no setor ao longo da década de 1970. O sociólogo Sérgio Miceli (1984), por exemplo, aponta que o período de censura e repressão após o golpe causou uma crise de legitimidade dos militares em relação ao campo cultural e intelectual. O crédito financeiro, portanto, seria uma maneira de melhorar o relacionamento com esses setores da sociedade. Renato Ortiz (1985), por sua vez, considera que o mercado cinematográfico se beneficiou do otimismo do chamado “milagre econômico” ocorrido no Brasil entre 1967 e 1973 e que se propunha a realizar reformas estruturais e expandir a indústria de base. Se os primeiros governos do Regime Militar haviam se focado nos aspectos econômicos do desenvolvimento, a gestão de Ernesto Geisel (1974-1979) colocou em prática as ações voltadas para a área da cultura (ORTIZ, 1985). Muito em parte isso se deveu à influência do ministro da Educação e Cultura da época, Nei Braga, que tinha tanto trânsito no meio cultural quanto uma carreira política consolidada e legitimidade entre os militares.

O período de melhor desempenho do filme brasileiro nas salas de cinema até hoje foi o mesmo que culminou com a crise da Embrafilme. Na segunda metade da década de 1970, as obras nacionais chegaram a ocupar 30% do mercado exibidor no país. Foi quando o INC fechou as suas portas e a Embrafilme assumiu, com isso, as funções de produção, co-produção, aquisição, exportação e importação de filmes, financiamento, distribuição, exibição e comercialização. Em função das novas atribuições, a empresa precisou adotar uma estrutura operacional maior e mais complexa (BARONE, 2009). Não durou muito para que, já no início da década de 1980, o modelo mostrasse o seu esgotamento.

Não bastasse os excessivos custos que oneravam a Embrafilme, o período também foi marcado por uma forte recessão econômica no país, que incluía um baixo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento da inflação e retração da produção industrial. Entre 1975 e 1985, por exemplo, houve uma diminuição de 128% no número de salas de cinema, segundo dados do Concine e Embrafilme (BARONE, 2009). Durante o governo de José Sarney (1985-1990)¹⁷, foi feita uma última tentativa de reestruturação na empresa, separando os setores comercial e cultural. Dessa forma, criou-se a Embrafilme – Distribuidora de Filmes S.A., de propriedade mista, e as funções ligadas à criação foram transferidas para a Fundação Brasileira

¹⁷ Sarney foi o primeiro civil a assumir a Presidência da República depois do fim do Regime Militar, em 1985.

de Cinema. Mesmo assim, persistia a mentalidade de apoio a projetos individuais e não à indústria como um todo (JOHNSON, 1991).

Não demorou muito para que a Embrafilme fosse extinta, em 1990, no governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Apesar das intensas críticas na época, o pesquisador Randal Johnson (1991) entende que o gesto do ex-presidente foi mais simbólico do que de fato real – uma vez que a Embrafilme teria deixado de ser um órgão eficiente muito antes do seu fechamento. Se a situação não era fácil com a empresa aberta, no entanto, para os cineastas ela piorou consideravelmente depois do seu fechamento. Segundo o próprio Johnson, a extinção da Embrafilme levou o cinema à “estaca zero” depois de décadas de mediação e apoio do Estado.

E, de fato, a década de 1990 pode ser resumida em praticamente uma única intervenção direta do Estado com relação ao setor. A Lei do Audiovisual, sancionada pelo presidente Collor ainda em 1992 e revista no governo Itamar Franco (1992-1994) no ano seguinte, tinha um cunho neoliberal que permitia que o mercado ficasse livre para a sua própria regulamentação. A norma, em vigor até hoje, funciona da seguinte forma: o Estado incentiva indiretamente os filmes, permitindo que empresas direcionem parte do Imposto de Renda devido para um determinado projeto. A iniciativa privada pode escolher qualquer obra, sob qualquer critério (mas geralmente eles estão ligados ao potencial de retorno financeiro do filme ou a relações pessoais dos cineastas e produtores). O Estado não interfere nessa seleção.

A partir desses apontamentos, é possível observar algumas características que foram se acentuando entre os anos 1960 e 1990. As críticas aos modelos de gestão do cinema sempre existiram em alguma medida, principalmente no período do INC e oriundas da coalizão nacionalista. Houve, no entanto, uma tentativa direta do Estado de abarcar os interesses dos dois grupos conflitantes dentro dos programas de governo propostos durante esse período. A década de 1970 foi marcada por um considerável incremento econômico e centralização estatal da atividade cinematográfica, o que deixou o setor otimista quanto à possibilidade da almejada industrialização.

O que ocorre é que, se o modelo econômico da Embrafilme era insustentável, o mesmo se dava com o político. A redução da intervenção estatal não foi um fato isolado do cinema, e sim uma tendência que se intensificou ao longo da década de 1990 no Brasil. Durante esse período, foram implementadas ações que desoneraram, gradualmente, o papel do Estado. Entre essas iniciativas, estava a reforma administrativa, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que promoveu a criação de agências reguladoras – entre elas, a Ancine.

ANCINE

Boa parte da historiografia a respeito da Ancine se concentra no período da formação da agência, em 2001. Não por acaso, aquele foi um momento de intensa efervescência política do setor cinematográfico. Depois de quase uma década sem um órgão federal voltado para o cinema, os realizadores começaram a se organizar para tentar articular uma solução com o governo federal. O ponto de convergência se deu no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), organizado em Porto Alegre, em junho de 2000. O encontro reuniu cineastas, produtores, técnicos, exibidores, distribuidores e representantes de TVs do país. Dele, saíram apontamentos que, depois de apresentados para o governo federal, acabaram resultando na criação da agência, em setembro de 2001.

A Ancine conta hoje com um efetivo de aproximadamente 240 servidores concursados e 40 cargos comissionados. Esses funcionários estão alocados em cinco superintendências – Acompanhamento de Mercado, Desenvolvimento Econômico, Fiscalização, Fomento e Registro –, além da Secretaria de Gestão Interna e da Superintendência Executiva. No topo da hierarquia está a Diretoria Colegiada, composta por um diretor-presidente e três diretores. O escritório central da agência fica no Centro da cidade do Rio de Janeiro e há também mais dois escritórios regionais – em Brasília e em São Paulo.

Os setores da cadeia produtiva que se relacionam com a Ancine possuem uma arena “oficial” de encontro, que é o Conselho Superior de Cinema – vinculado à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura, mas, na prática, coordenado pela Ancine. O conselho é formado por 9 membros do governo, 9 da sociedade civil e outros 9 suplentes civis, ou seja, há uma paridade de 50% entre governo e sociedade. O que tem acontecido, no entanto, é que participam das reuniões todos os 27 integrantes do grupo – titulares ou suplentes.

Os encontros acontecem, em média, a cada três meses. A pauta é feita a partir de uma articulação da Ancine com os integrantes do grupo, quando são definidas as questões a serem debatidas no encontro seguinte. Nas últimas reuniões, foram decididas questões importantes como o Plano Nacional de Diretrizes e Metas do Audiovisual (PDM, que estabelece balizas para o setor na próxima década), a Lei da TV Paga (sancionada no ano passado pela Presidência da República). Ainda assim, eles ocorreram na base do consenso e não por votação. Os encontros teriam sido também “pacíficos”¹⁸.

Esse conjunto de características deixa inferir que possivelmente as principais decisões não se deem na esfera do CSC, tal qual ocorre em outros conselhos¹⁹. Há ainda indícios de que o conselho seja apenas consultivo e que a tomada de decisões se dê pela própria Ancine²⁰. Essa centralização das decisões na agência ecoa na crítica dos cineastas ao fato de a Ancine não ouvir demandas históricas do setor – em relação ao excesso de burocracia, por exemplo²¹.

A reeleição de Manoel Rangel também aponta para outro fator que pode ser representativo da atual conjuntura política. Diversas fontes apontam que Rangel seria filiado ao PCdoB²² e que haveria, na diretoria da agência, integrantes do PT²³. Isso confirmaria iminente pressão dos partidos para a ocupação de cargos em agências reguladoras²⁴.

¹⁸ Informações fornecidas por integrante da Diretoria Colegiada da Ancine, em entrevista exploratória realizada em setembro de 2012.

¹⁹ Silva, Cortes, Réus e Barcelos (2009) pesquisaram o Conselho Nacional de Saúde – bem mais antigo e com maior número de membros que o de Cinema – e concluíram que tampouco essa esfera tem uma posição garantida e estável no processo decisório nacional do setor.

²⁰ Entrevista exploratória com pesquisador da área de Comunicação realizada em julho de 2012.

²¹ Vide os protestos que ocorreram em frente à agência em julho, a formação da Aspac e os manifestos constantes de cineastas e produtores. Ver: Ancine – Agência disfuncional <<http://revistapiui.estadao.com.br/blogs/questoes-cinematograficas/geral/ancine-agencia-disfuncional>>, acesso em 14 de agosto de 2013.

²² Link para matéria <<http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/nprint/130170.html>>, acesso em 14 de agosto de 2013.

Algumas das características que podemos observar na política cinematográfica da Ancine até o momento, portanto, são a centralização na tomada de decisões, o afastamento de alguns setores da cadeia produtiva (especialmente cineastas e produtores) e a presença de partidos políticos na diretoria. Esses pontos devem ser investigados mais a fundo no decorrer da pesquisa, bem como a existência de coalizões estáveis, de atores que se sobressaíam dos demais (tal qual ocorria nas décadas de 50 a 80) e o peso, na tomada de decisões, dos setores de distribuição, exibição, TVs e empresas de telefonia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERNARDET, Jean-Claude. **Cinema brasileiro: propostas para uma história**. São Paulo : Companhia das Letras, 2009.

JOHNSON, Randal. **Ascensão e queda do cinema brasileiro, 1960-1990**. Revista USP, São Paulo, n. 19, set. out. nov. 1993.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH H. C., 1993. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Colorado: Ed. Westview Press, Inc.

RAMOS, José Mário Ortiz, **Cinema, Estado e Lutas Culturais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

SÁ NETO, Arthur Autran de Franco. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje**. In: MELEIRO, Alessandra. (Org.). Cinema e Mercado. 1ed. São Paulo: Escrituras, 2010, v. 01.

SILVA, João Guilherme Barone Reis. **Comunicação e Indústria Audiovisual: cenários tecnológicos e institucionais do cinema brasileiro na década de 90**. Porto Alegre: Sulina, 2009.

SILVA, Marcelo Kunrath; CORTES, Soraya Vargas; RÉOS, Janete Cardoso ; BARCELOS, Márcio. **A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde**. In: Cortes, Soraya Vargas. (Org.). Participação e Saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

²³ Link para matéria < <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/1229784-verba-foi-trunfo-de-gestao-diz-chefe-da-ancine-que-deixa-o-cargo-em-maio.shtml>>, acesso em 14 de agosto de 2013.

²⁴ Link para matéria < <http://www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica/inc/senamidia/notSenamidia.asp?ud=20130312&datNoticia=20130312&codNoticia=810450&nomeOrgao=&nomeJornal=Valor+Econ%C3%B4mico&codOrgao=692&ipPagina=1>>, acesso em 14 de agosto de 2013.