



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROFESSOR
MILTON SANTOS
PROGRAMA MULTIDISCIPLINAR DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CULTURA E
SOCIEDADE

CAIO DUARTE KELLY

ANÁLISE DA AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL,
DE 2003 A 2014

Salvador
2019

CAIO DUARTE KELLY

**ANÁLISE DA AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL,
DE 2003 A 2014**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação Multidisciplinar em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, como requisito final para obtenção do título de mestre. Linha de pesquisa: Cultura e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim

Salvador
2019

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA),
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Duarte Kelly, Caio
Análise da Secretaria do Audiovisual, de 2003 a
2014 / Caio Duarte Kelly. -- Salvador, 2019.
135 f.

Orientador: Antônio Antonio Albino Canelas Rubim.
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-graduação
Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) --
Universidade Federal da Bahia, Instituto de
Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos
- IHAC, 2019.

1. cinema. 2. televisão. 3. Estado. 4. políticas
culturais. 5. Secretaria do Audiovisual. I. Antonio
Albino Canelas Rubim, Antônio. II. Título.



Ata da Reunião da Apresentação Oral da Dissertação de **CAIO DUARTE KELLY**

Intitulada: **“ANÁLISE DA AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL, DE 2003 A 2014”**.

Aos 12 (doze) dias do mês de setembro de dois mil e dezanove, no IHAC - *Instituto de Humanidades, Artes e Ciências* da Universidade Federal da Bahia, foi instalada a Banca Examinadora da Apresentação da dissertação nº 283 intitulada: **“ANÁLISE DA AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL, DE 2003 A 2014”**. Após a abertura da sessão, foi composta a Banca Examinadora formada pelos professores: **Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim** – Orientador - e pela examinadora externa: **Profa. Dra. Renata de Paula Trindade Rocha de Souza** e interno do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade: **Prof. Dr. José Roberto Severino**. Conforme o Regimento Interno do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade foi dado o prazo de trinta minutos para que o mestrando fizesse a exposição do seu trabalho e trinta minutos para que os membros da Banca realizassem a arguição. Primeiro falou a avaliadora externa **Profa. Dra. Renata de Paula Trindade Rocha de Souza**. Após a examinadora externa, fez suas arguições o **Prof. Dr. José Roberto Severino**, avaliador interno. Depois que os membros da Banca falaram, foi dado um prazo de trinta minutos para que o mestrando fizesse a sua réplica. Concluída a exposição, arguição e réplica, a Banca Examinadora se reuniu e considerou a dissertação de **CAIO DUARTE KELLY** como APROVADO. Nada mais havendo a tratar, eu, **Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim** – Orientador lavrei a presente ata que será por mim assinada, pelos demais membros da Banca e pelo mestrando. Salvador, 12 de setembro de 2019.

Prof. Dr. Antônio Albino Canelas Rubim _____

AR

Profa. Dra. Renata de Paula Trindade Rocha de Souza _____

Renata Rocha

Prof. Dr. José Roberto Severino _____

José Roberto Severino

Mestrando CAIO DUARTE KELLY _____

Caio Duarte Kelly

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e minha família que me deram as condições para que esta pesquisa fosse realizada.

À Coordenação de Apoio à Pessoal de Nível Superior (CAPES), responsável pelo financiamento desta e tantas outras pesquisas, e injustamente atacada nesses tempos.

Aos professores Antônio Albino Canelas Rubim pela orientação e pelas contribuições ao estudo das políticas culturais no Brasil; José Roberto Severino pelo diálogo e atenção durante o tirocínio docente em 2018, e posteriormente pela presença na banca de qualificação e de defesa desta dissertação. Às professoras Laura Bezerra e Renata Rocha que estiveram presentes na banca de qualificação e de defesa, respectivamente, assim como na bibliografia acionada durante esta pesquisa.

Aos amigos feitos em Salvador, e àqueles que me apoiaram à distância em Niterói, Rio de Janeiro, Guanambi, Caicó ou em Berlin.

KELLY, Caio. Análise da agenda da Secretaria do Audiovisual de 2003 a 2014. 2019. Orientador: Antônio Albino Canela Rubim. 127f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Sociedade) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a agenda da Secretaria do Audiovisual, realizada entre os anos de 2003 a 2014. A pesquisa se inicia através de um levantamento histórico das agendas do Estado brasileiro para o cinema no século XX, durante os três momentos de maior estabilidade das políticas para o audiovisual. São eles: a Era Vargas, entre 1930 e 1945; a Ditadura Civil-Militar entre os anos de 1964 e 1985, e os tempos de neoliberalismo, com início em 1990 até 2002. Ao longo desses períodos, o problema do baixo desenvolvimento do cinema brasileiro foi reconhecido pelo Estado, proposições foram formuladas e o poder público implementou iniciativas que variaram conforme os valores e princípios predominantes no cenário nacional. As experiências do governo federal envolveram a criação e extinção de órgãos e empresas públicas, a elaboração e revogação de normas e legislações, em uma trajetória irregular que alternou momentos de maior e menor intervenção estatal. A posse do Presidente Lula em 2003 alterou substancialmente o modo como as políticas culturais historicamente foram desenvolvidas no Brasil e inaugurou uma atuação democrática dos órgãos públicos de cultura, com respeito à diversidade e combate às desigualdades e fundamentada em um conceito ampliado de cultura. Estes princípios estiveram presentes no discurso e na prática dos sucessivos ministros que exerceram o cargo durante o período estudado nesta pesquisa, ainda que ao longo das gestões tenham ocorrido descontinuidades e limitações à plena execução do projeto político cultural democrático defendido. A agenda do Ministério da Cultura influenciou fortemente a atuação dos dois órgãos responsáveis pela execução da política para o audiovisual: a Agência Nacional de Cinema e a Secretaria do Audiovisual. Para analisarmos a agenda desta última utilizamos a metodologia indutiva, com base na qual selecionamos cinco projetos que em diferentes gestões inauguraram novas relações do governo com o audiovisual brasileiro: o *DocTv*, o *Revelando os Brasis*; o *Cine Mais Culturais*; e os editais *Curta-afirmativo* e *Carmen Santos de Cinema de Mulheres*. Sendo assim, identificaremos os problemas que esses projetos procuraram enfrentar, enquanto reflexo do olhar do Ministério da Cultura para o audiovisual. Também analisaremos as limitações que essas ações enfrentaram, e seus efeitos nas políticas para o audiovisual. Por fim, procuramos demonstrar a relevância do trabalho da Secretaria do Audiovisual enquanto ferramenta para construção de um paradigma democrático para o desenvolvimento do audiovisual brasileiro.

Palavras-chave: cinema. televisão. Estado. Secretaria do Audiovisual. Brasil

KELLY, Caio. Film and television policies in Brasil. Analysis of Audiovisual's Secretariat's agenda, from 2003 to 2014. 2019. Thesis advisor: Antônio Albino Canela Rubim. 127s. ill. Dissertation (Master in Culture and Society) - Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos , Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyse the agenda of the Audiovisual Office of the Brazilian Ministry of Culture, from 2003 to 2014. For this purpose, this study starts with a historical research on the relations amongst Cinema and State in Brazil, over the twentieth century. We selected three periods of further institutional growth of public policies for audiovisual. Such cases were, the Vargas Era, between 1930 and 1945; the Civil-Military Dictatorship from 1964 to 1985, and the years of neoliberalism rising in Brazil, which began in 1990 until 2002. Throughout those period, the vulnerability of the Brazilian cinema was recognized as a problem, alternatives were generated, and the administration applied policies which reflected the ruling values and principles in the political stream and the national mood at the each moment. As of the start of President Lula mandate, in 2003, the administration significantly altered the way in which cultural policies were historically developed in Brazil. The Ministry of Culture introduced a democratic and inclusive agenda, which acknowledged the diversity, fought against inequalities, and adopted a broad definition of culture. Two agencies were designated to support Brazilian audiovisual field, the National Film Agency, Ancine, and the Audiovisual Office, SAV. To analyse the agenda of the latter, five projects were selected *DocTv*, *Revelando os Brasis*, *Cine Mais Cultura*, *Curta-Afirmativo* and *Carmen Santos Cinema de Mulheres*, as they reveal a great affinity with the values and principles which guided the policies of the Ministry of Culture. From 2011, the agenda since developed was shaken, as the following ministers did not live up to the expectations and the legacy they were handed over. By contrast, Ancine which holds administrative and financial autonomy managed to built an articulated policy for the development of Brazilian audiovisual market, and was able to provide a considerable increase on the resources available for financial support. At last, we emphasize that the dialogue and exchange between these two bureaus can be an important tool in order to build a more democratic paradigm for Brazilian audiovisual.

Palavras-chave: film. television. cultural policies. Secretaria do Audiovisual. Brazil

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

III CBC	III Congresso Brasileiro de Cinema
ABD	Associação Brasileira de Documentaristas
ACERP	Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancinav	Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual
Ancine	Agência Nacional do Audiovisual
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CANNE	Centro Audiovisual Norte-Nordeste
CÉU	Centro de Artes e Esportes Unificados
CNC	Conselho Nacional de Cineclubes
Concine	Conselho Nacional de Cinema
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CSC	Conselho Superior de Cinema
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CTAV	Centro Técnico do Audiovisual
DocTv	Programa de Fomento à Produção e Teledifusão do Documentário Brasileiro
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
DONAC	Diretoria de Operações Não-Comerciais da Empresa Brasileira de Filmes
DNP	Departamento Nacional de Propaganda
DPDC	Departamento de Propaganda e Difusão Cultural
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
ECAD	Escritório Central de Arrecadação e Distribuição
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Ficart	Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Funarte	Fundação Nacional das Artes
FNC	Fundo Nacional de Cultura
Funcine	Fundo de Financiamento da indústria Cinematográfica Nacional
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
GEDIC	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema
GEMAA	Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro
GEIC	Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica
GEICINE	Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
IBAC	Instituto Brasileiro da Arte e Cultura
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
INC	Instituto Nacional do Cinema
INCE	Instituto Nacional do Cinema Educativo
MEC	Ministério da Educação
MES	Ministério da Educação e Saúde Pública
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MinC	Ministério da Cultura
MiniCom	Ministério das Comunicações
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização não-governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PT	Partido dos Trabalhadores
PCdoB	Partido Comunista do Brasileira
PDD	Pontos de Difusão Digital
PDM	Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual do Programa Brasil de Todas as Telas
PNC	Plano Nacional de Cultura
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
PRODECINE	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro
Pró-Infra	Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual
Radiobrás	Empresa Brasileira de Comunicação S.A.
SAv	Secretaria do Audiovisual
SBT	Sistema Brasileiro de Televisão
Secom-PR	Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República
SFI	Swedish Film Institute
SUCOM	Superintendência Comercial da Empresa Brasileira de Filmes
SUPROD	Superintendência de Produção da Empresa Brasileira de Filmes
SNC	Sistema Nacional de Cultura
SPM-PR	Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SEPPIR-PR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 AGENDA PARA O AUDIOVISUAL EM TRÊS MOMENTOS	15
1.1 O CINEMA ENQUANTO FERRAMENTA PEDAGÓGICA E DE PROPAGANDA NA ERA VARGAS	16
1.2 EMBRAFILME: O ESTADO COMO AGENTE DO MERCADO	23
1.3 POLÍTICAS PARA O CINEMA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO	31
1.4 CRISE NO CINEMA BRASILEIRO, O MINISTÉRIO DA CULTURA CEDE ESPAÇO	39
CAPÍTULO 2 A CONSTRUÇÃO DE AGENDA NO MINISTÉRIO DA CULTURA APÓS 2003	47
2.1 A AGENDA DO MINISTÉRIO DA CULTURA ATRAVÉS DOS DISCURSOS	48
2.1.1 O papel do Estado	50
2.1.2 Diversidade cultural	53
2.1.3 O conceito de cultura	57
2.1.4 Continuidades e mudanças na agenda do Ministério	59
2.2 POLÍTICAS DO AUDIOVISUAL, GOVERNOS LULA E DILMA	61
2.2.1 Novos rumos para a Ancine	61
2.2.2 A Secretaria do Audiovisual	64
2.2.3 Mudanças no financiamento do setor	72
CAPÍTULO 3 A AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL	84
3.1 DOCTV E REVELANDO OS BRASIS	88
3.2 CINE MAIS CULTURA	99
3.3 EDITAL CURTA-AFIRMATIVO E PRÊMIO CARMEN SANTOS DE CINEMA DE MULHERES	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar as ações da Secretaria do Audiovisual, conforme o recorte temporal do ano de 2003 a 2014. Este período compreende um momento de mudanças no cenário político do país e nas políticas culturais, sob as quais o governo aprofundou a perspectiva democrática no conjunto de suas ações.

Um conceito que permeia toda a dissertação é o de *agenda*, definida por John Kingdon (1995) como a lista de assuntos e problemas que chegam a atenção do poder público e dos agentes ao seu redor. Acreditamos que este conceito é uma ferramenta teórica importante que nos permite analisar grandes períodos de tempo e destacar os problemas, assuntos que orientaram a intervenção estatal. Por isso, dispensamos um estudo quantitativo e de coleta de dados e nos concentramos nos valores e princípios que guiaram a atuação do poder público.

O audiovisual brasileiro tem sido alvo de atenção do governo federal de modo sistemático desde os anos 1930. Porém o conjunto de iniciativas desenvolvidas para seu fomento seguiu diferentes caminhos, através de um instável processo de edição de legislações, criação e extinção de órgãos e empresas públicas, e através de diferentes mecanismos de financiamento. O ano de 2003 inaugurou uma nova relação do Estado com o audiovisual, em um momento de aprofundamento do projeto democrático, de inclusão social, e de fortalecimento dos órgãos públicos de cultura.

Este período compreendeu um movimento de intenso desenvolvimento institucional das políticas do audiovisual, com a realização de debates junto a sociedade civil, ampliação dos recursos destinados ao setor, edição de legislações e criação de um robusto fundo público. Desse conjunto de ações, pouco tem sido estudado sobre o papel da Secretaria do Audiovisual, restrito a pesquisas sobre projetos pontuais executados por ela. Esta dissertação busca compreender as motivações, os objetivos que orientaram o trabalho da Secretaria do Audiovisual e seus gestores durante este período.

Partimos do argumento de Marcelo Ikeda (2015) que a construção de políticas para o audiovisual são influenciadas pelas ações que as antecederam, seja para repetir, melhorar ou para refutá-las. Por isso, a primeira parte deste dissertação pretende investigar as diferentes agendas construídas pelo Estado para o cinema durante o século XX. Destacamos três momentos, sendo o primeiro a Era Vargas, momento inaugurador da institucionalização das políticas culturais no Brasil. Neste período, o apoio estatal ao cinema se deu sob inspiração de um projeto político pedagógico, com objetivo de formar um novo homem brasileiro. O

governo centralizou as demandas dos empresários e trabalhadores do cinema, federalizou a censura, impôs a taxa para o fomento do cinema educativo e criou o Instituto do Cinema Educativo (INCE) e o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC). No entanto, esta agenda se alterou à medida que se aproximou o golpe do Estado Novo e a política para o setor passou a ser regida pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), sob forte controle de conteúdo e orientada sob os interesses de propaganda do regime.

Os anos seguintes foram de intensa movimentação na cena cultural, porém de fraca execução nas políticas culturais (RUBIM, 2010, p. 18). No cinema, houve a organização de espaços de debate e amadurecimento de políticas públicas como a criação do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica, em 1958, e do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, em 1961, que conceberam propostas de caráter desenvolvimentista para o cinema. A partir delas, foi editada a Lei nº 4.132 de 1962, de Remessa de Lucro, que iniciou uma aproximação dos cineastas com o capital estrangeiro, neste momento considerado um aliado do crescimento do cinema brasileiro (ORTIZ RAMOS, 1983).

Desse caldo de discussões, chegamos ao nosso segundo período, referente aos anos da Ditadura civil-militar. Primeiro com a criação do Instituto Nacional de Cinema (INC) e posteriormente com a Empresa Brasileira Filmes (Embrafilme) o governo federal passou a fomentar a produção de filmes comerciais (SIMIS, 2010, p. 45) dentro de uma agenda de centralização, gerenciamento, planejamento e disciplinação da esfera pública (ORTIZ RAMOS, 1983, p. 53-54). O Brasil viveu um momento de consolidação do mercado de bens culturais, estimulada pelo forte investimento estatal, ao mesmo tempo em que o regime exercia o controle de conteúdo e a censura (ORTIZ, 2001). O sucesso do cinema brasileiro conquistado nos anos 1970 não resistiu na década seguinte. Imersa em críticas sobre a qualidade dos filmes, denúncias de clientelismo, crise fiscal do Estado e com o afastamento gradual dos espectadores, aos poucos a Embrafilme perdeu apoio perante a opinião pública.

Sob esse histórico, foi criada em 1992 a Secretaria do Audiovisual. Antes disso, as ações do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) extinguiram políticas e órgãos públicos de cultura e geraram uma situação de terra arrasada no cinema brasileiro. Este cenário foi contornado nos anos seguintes com a edição das leis de incentivo fiscal para a cultura e a crença que o Estado não deveria participar do fomento direto, mas facilitar a relação entre investidores privados e produtores culturais. Neste período, o Ministério da Cultura e a Secretaria do Audiovisual foram criados para administrar e fiscalizar a utilização dos mecanismos de renúncia fiscal (CALABRE, 2014, p. 143).

E o que mudou nos anos seguintes? Inicialmente a política para o audiovisual atingiu seus objetivos quando, através da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, foi possível retomar a produção de filmes brasileiros, com resposta positiva do público e da crítica. Porém, no final dos anos 1990, essa política mostrou suas limitações, e os empresários e trabalhadores do cinema brasileiro cobraram por mudanças. A partir de debates com o governo, foi instituída a Agência Nacional do Cinema em 2001, inicialmente pensada para ser um órgão independente da estrutura do Estado e vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio. Ela deveria ser dotada de estabilidade e distância do governo para gerir as políticas com objetivo de fortalecer o mercado audiovisual brasileiro, enquanto a SAV deveria permanecer no MinC e ficar responsável pelo chamado “cinema cultural”.

Porém, esta divisão institucional desenhada no final do governo de Fernando Henrique Cardoso não se concretizou. O projeto inicial da agência reguladora não foi cumprido, e foram retiradas quaisquer atribuições referentes a regulação da televisão brasileira. Ademais, o governo eleito em 2003 do Presidente Lula reorientou o papel do Estado na condução da economia e na garantia dos direitos da população. Isto afetou o desenho das políticas para o audiovisual brasileiro e o trabalho do Ministério da Cultura, agora orientado para executar uma política inclusiva, democrática e ampla, além de assumir a responsabilidade por toda política para o audiovisual. Através da Secretaria do Audiovisual e posteriormente com o Fundo Setorial de Cultura (administrado pela ANCINE), o poder público passou novamente a orientar o desenvolvimento do audiovisual brasileiro. Esta trajetória será descrita no segundo capítulo.

Após as explanações anteriores, por fim, nos aprofundamos no objeto desta dissertação, a análise da agenda da Secretaria do Audiovisual. Uma série de pesquisas acionadas ao longo deste trabalho se dedicam a projetos executados pela SAV durante o mandato do Partido dos Trabalhadores no governo federal. Esta dissertação procura avançar para além da visão fragmentada e compreender os assuntos, objetivos, e problemas que guiaram a atuação da Secretaria. Partimos da afirmação de Graeme Turner que as instituições para o cinema possuem interesses que determinam quais filmes são feitos e assistidos; e que a avaliação de suas ações revela a natureza dos interesses aos quais ela serve, os objetivos que persegue, e sua função para o público, indústria e para a cultura como um todo (TURNER, 1999, p. 156).

A análise realizada nesta pesquisa se concentra nos eixos de produção e difusão e examina iniciativas que se destacaram pelo ineditismo de suas proposições. Por isso, selecionamos os projetos *DocTv* e *Revelando os Brasis*; *Cine Mais Cultura*; e *Editais Curta-*

Afirmativo: Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual e Edital Carmen Santos Cinema de Mulheres – desenvolvidos sobre a premissa de desconcentrar os recursos de financiamento ao audiovisual, democratizar o acesso ao meios de produção audiovisual, e ampliar a difusão e fruição do audiovisual brasileiro. Como afirma John Kingdon (1995), analisar a agenda é entender os processos pelos quais certos itens entram e saem da agenda pública. Procuraremos assim, identificar as continuidades, rupturas e limitações no trabalho executado pela Secretaria do Audiovisual de 2003 a 2014.

Elaboramos esta análise a partir na metodologia indutiva, orientada pela observação de objetos e fenômenos como base da pesquisa. A extensão do período abordado nesta dissertação nos impede de realizar uma avaliação detalhada de cada projeto realizado. Optamos, então, pelo estudo dos objetivos, valores, e desenvolvimento dos projetos mencionados, o que nos requereu alguns cuidados. Os projetos acionados nessa dissertação foram executados em diferentes gestões da Secretaria do Audiovisual, evitando que a análise se concentre em um determinado gestor ou em um determinado momento, e, portanto, não dê conta de todo período recortado. Também selecionamos aquelas iniciativas que dialogam e refletem demais políticas do Ministério, com as necessárias observações e ressalvas caso a caso. A frequência que determinados projetos aparecem no debate acadêmico também não pode ser desconsiderada nesse processo de escolha, tenha ela ocorrido de forma mais ou menos consciente.

Ademais, este trabalho só foi possível graças a uma série de pesquisadores que me antecederam. Através de livros, teses, dissertações e artigos conseguimos reunir uma vasta quantidade de informação sobre os projetos, que permitiram mapear as condições em que eles surgiram, como se desenvolveram, os efeitos que eles causaram no setor e sua continuidade ao longo dos anos. Através de documentos oficiais, de entrevistas dos gestores oferecidas para outros pesquisadores e para jornalistas e informações encontradas na imprensa comercial e oficial procuramos acrescentar questões que podem ter ficado incompletas ou pouco claras. A descontinuidade no site do Ministério da Cultura com a remoção de conteúdo, atrapalhou o andamento desta pesquisa mas não prejudicou seus resultados.

Nas considerações finais analisamos as contribuições que a agenda da Secretaria do Audiovisual pode oferecer para as políticas do audiovisual. Esta agenda carregou necessárias inovações que possibilitaram a criação de novos circuitos de produção e difusão do audiovisual, mais inclusivos que a lógica dominante do mercado audiovisual. Em face de uma conjuntura adversa, esse trabalho se distancia do discurso que questiona a própria existência

do investimento estatal na produção cultural, porém sem deixar de reconhecer seus limites e apontar caminhos para torná-la mais democrática.

CAPÍTULO 1 AGENDA PARA O AUDIOVISUAL EM TRÊS MOMENTOS

Nos anos 1930, o Estado brasileiro começou a desenvolver um conjunto de ações sistemáticas para a cultura e para o cinema. Nesta época, crescia entre diretores e produtores uma consciência sobre a existência de uma cinematografia nacional, o que levou a uma pressão junto ao poder público para fomentá-la e protegê-la da dominação dos filmes estrangeiros, principalmente vindos dos EUA. Problema que permanece atual e ainda pauta as políticas para o audiovisual no país.

Porém, a resposta do Estado para esta questão não foi uniforme ou contínua e tem se alterado ao longo dos anos. Ela envolveu aprovação de legislações protecionistas para o cinema brasileiro, edição de mecanismos para garantir a exibição de filmes nacionais, criação e extinção de órgãos e leis, investimento direto do Estado e incentivos fiscais.

Partimos do princípio que as mudanças nas políticas cinematográficas não são neutras, mas acompanham interesses políticos que em última instância visam determinar quais filmes seriam produzidos e assistidos (TURNER, 1999, p. 156). Desse modo, ao longo do século XX a intervenção pública ora reduziu o cinema a uma ferramenta do governo de caráter pedagógico e de propaganda; ora o Estado assumiu papel de agente de mercado para financiar e distribuir o cinema nacional; ou removeu os mecanismos de fomento em favor das regras do mercado. O desenvolvimento de políticas para o audiovisual se respaldou não apenas na orientação política do governo, mas também levou em consideração as experiências anteriores (IKEDA, 2015, p. 10), seja para reproduzi-las, aprimorá-las ou negá-las.

Por isso, antes de nos focar na Secretaria do Audiovisual, propomos uma análise das relações entre Estado e Cinema no Brasil ao longo do século XX. Este levantamento irá nos ajudar a contextualizar historicamente a política executada pela SAV e nos possibilita compreender rupturas e continuidades. Acionaremos o conceito de agenda enquanto conjunto de “temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 1995, p. 03, tradução nossa). De início esta definição será suficiente para explorar as ações desenvolvidas ao longo do século XX, e nos aprofundaremos sobre a teoria de construção de agenda ao longo desta pesquisa.

Dividimos a análise das intervenções estatais no cinema e no audiovisual, a partir de três marcos históricos. Essa divisão levou em consideração um estudo realizado a partir das leituras de obras acionadas durante esta pesquisa que nos permitiram identificar três

momentos de maior intensidade e estabilidade na formulação e execução de políticas culturais no Brasil. As políticas cinematográficas se encaixam na constatação de Albino Rubim (2007) em que o período mais intenso de construção de políticas culturais coincidiu com os regimes autoritários no país, com o período das gestões petistas no governo federal sendo uma exceção a esta regra.

O primeiro período é a Era Vargas, entre os anos de 1930 e 1945. Ela se caracterizou pelas primeiras ações sistematizadas do governo para a cultura (AUTRAN, 2004, p. 66; CALABRE, 2014, p. 141). Nesta fase, o cinema foi apreendido ora enquanto ferramenta pedagógica do Estado para auxiliar na formação de um novo homem brasileiro; ora como instrumento de propaganda do regime (SIMIS, 2015).

O segundo período é a ditadura militar (1964-1985), com foco na atuação da Embrafilme. O mercado de bens simbólicos passou por um momento paradoxal, no qual o governo promoveu o crescimento da indústria cultural no Brasil, ao mesmo tempo que utilizou seu poder político e econômico para exercer o controle de conteúdos, reprimir e censurar os discursos contrários a ideologia oficial (ORTIZ, 2001). No cinema, o Estado elaborou os primeiros programas de fomento à produção comercial e assumiu o papel de agente de mercado, primeiro com o Instituto Nacional de Cinema e depois com a Embrafilme.

As políticas de cinema em tempos de neoliberalismo serão o terceiro período analisado. A rápida passagem de Fernando Collor de Mello provocou uma crise no cinema brasileiro com a extinção dos principais órgãos públicos de cultura e dos mecanismos de financiamento. O cinema foi tratado enquanto assunto de mercado, sem que estivessem garantidas as condições para sua sobrevivência sob esta lógica. O fracasso dessa política obrigou este projeto a se adaptar e o Ministério da Cultura foi recriado para assumir o papel de facilitador da relação entre o cinema brasileiro e os investidores privados através das legislações de renúncia fiscal. É em conflito, em continuidade ou em simultaneidade com essas agendas, que a política da Secretaria do Audiovisual entre 2003 e 2014 se desenvolveu.

1.1 O CINEMA ENQUANTO FERRAMENTA PEDAGÓGICA E DE PROPAGANDA NA ERA VARGAS

Em 1932, a primeira legislação federal para o cinema no país foi sancionada pelo Presidente Getúlio Vargas, o Decreto nº 21.240. Este foi responsável pela nacionalização do serviço de censura, pela criação da “taxa cinematográfica para a educação popular”, pela

redução de impostos para importação de filmes cinematográficos e filmes virgens, além de prever a formação de um órgão para estudar e orientar a utilização do cinematógrafo como instrumento de difusão cultural.

O caráter pedagógico do cinema desta lei seguiu uma série de discussões realizadas nos anos anteriores. No Rio de Janeiro, a reforma de ensino no ano de 1928 incluiu o cinema educativo; em 1916-8 foi publicado por Venerando de Graça o livro “Cinema Escolar”; no final dos anos 1920 as revistas “Fan” e “Cinearte” publicavam campanhas pelo cinema educativo. No Distrito Federal a reforma na educação de 1928 previa a construção de salas para projeções com caráter educativo nas unidades de ensino; e em 1931 o governo do Estado de São Paulo iniciou as discussões para inclusão do cinema educativo nas escolas (SIMIS, 2015, p. 25-30).

A popularização do cinema também provocou uma grande preocupação com os conteúdos veiculados em parcelas da sociedade. No começo dos anos 1930, a Associação Brasileira de Educação entregou para a polícia do Rio de Janeiro uma representação exigindo do poder público maior rigor com as produções artísticas, incluindo o cinema, para garantir o decoro público (SOUZA, J., 2003, p. 70). Entre 1924 e 1930, também despontou a Campanha pelo Cinema Brasileiro organizada pelas revistas “Para Todos”, “Selecta” e “Cinearte”, consideradas a primeira iniciativa de tomada de consciência da existência de um cinema brasileiro e da necessidade de organização dos profissionais do setor para definir demandas e se unirem em torno de interesses comuns (AUTRAN, 2004). Essas publicações funcionavam não apenas como meios de divulgação de filmes, mas como espaço de discussão e amadurecimento de propostas para o desenvolvimento do cinema brasileiro e contato entre os profissionais.

Claudio Aguiar Almeida (1999) afirma que a defesa do cinema brasileiro esteve desde o início vinculada às pautas do cinema educativo. Para a revista “Cinearte” (apud ALMEIDA, 1999, p. 60) a defesa da redução de taxas alfandegárias para importação de filme virgem era um meio para permitir aos produtores brasileiros realizar um cinema capaz de tirar a população da ignorância. Publicações como “Cinema contra o Cinema” de Joaquim Canuto Mendes de Almeida (1933) e “Cinema e Educação” (1930) se opunham à imoralidade presente no cinema estrangeiro e defendiam as qualidades humanas, patrióticas e superiores que poderiam surgir com o desenvolvimento do cinema nacional (apud ALMEIDA, 1999, p. 61-62). A federalização da censura unificaria os critérios e valores morais utilizados como parâmetro para controle e liberação das obras e diminuiria custos para os realizadores com

uma única taxa pelo serviço. Exibidores e importadores de filmes impressos também se organizaram através da Associação Brasileira Cinematográfica para exigir do governo federal a diminuição das tarifas alfandegárias como forma de enfrentar a desvalorização da moeda local e o afastamento do público (ALMEIDA, 1999, p. 60-65).

A partir dos anos 1920, o avanço dos ideais nacionalistas esteve relacionado a um projeto de remodelagem do homem brasileiro. As forças políticas em ascensão na sociedade como o tenentismo, a burguesia industrial, lideranças operárias, vanguardas artísticas entendiam que os problemas do país seriam resolvidos com a integração da população e por isso era necessária a produção de um sentimento de pertencimento e de identidade nacional entre os cidadãos. Ao mesmo tempo, havia um entendimento que para o país caminhar para um processo de modernização, os brasileiros deveriam estar preparados e dotados de uma formação intelectual e um aprimoramento moral para este novo momento que se aproximava. Essas questões pautaram a agenda construída pelo governo federal para o cinema na época. (SIMIS, 2015, p. 25; ALMEIDA, 1999, p. 63).

Sob esse contexto foi assinado o Decreto nº 21.240 de 1932, a primeira iniciativa do chefe do executivo federal para o cinema brasileiro, que anteriormente tinha no legislativo federal o espaço privilegiado para diálogo e negociações políticas (SIMIS, 2015, p. 86). Além da federalização da censura, a legislação implementou outras medidas, como os artigos 12º e 13º, que respectivamente estabeleceram a obrigatoriedade de exibição de filmes considerados educativos¹ a cada sessão de cinema e abriram a possibilidade de exigência de filmes nacionais nas salas de exibição conforme a capacidade do mercado cinematográfico brasileiro. O Decreto também teve como intuito diminuir o custo da sua cadeia produtiva do cinema, através de redução das tarifas alfandegárias para o filme impresso importado (artigo 16) e para importação de filme virgem (artigo 17). O artigo 18 do decreto criou a “taxa

1

O artigo 7º da mesma lei estabeleceu como filme educativo não só aquele cujo objetivo intencional é divulgar conhecimento, mas incluiu também filmes que revelassem “os grandes aspectos da natureza e da cultura” abrindo possibilidade para qualquer filme de ficção entrasse nesta categoria.

cinematográfica para educação popular” com objetivo de manter um órgão para "estudar e orientar" a utilização do cinema e outros processos técnicos que pudessem servir para a difusão cultural, conforme disposto no artigo 22.

A agenda do governo para o cinema fica clara nos pronunciamentos oficiais. Em 1934, Getúlio Vargas proclamou o discurso intitulado “Cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país”, em virtude de uma audiência marcada com realizadores cinematográficos em agradecimento a edição do Decreto nº 21.240. Para Vargas, o cinema operava enquanto “um dos imperativos da vida contemporânea”, que já exercia grande importância no cotidiano das sociedades dos “países de civilização milenar”, e caberia aos “países novos” buscar soluções para os problemas econômicos, políticos e sociais que permitissem auxiliar na construção de uma indústria cinematográfica nacional (BRASIL, 1934).

A preocupação do governo com a construção de uma indústria cinematográfica é refutada por autores como Anita Simis (2015) e Arthur Autran (2004). A autora questiona a efetividade dos incentivos à indústria nacional de cinema, uma vez que os benefícios fiscais concedidos pela legislação beneficiavam não só os realizadores brasileiros, mas também os importadores de filmes estrangeiros (SIMIS, 2015, p. 94, 95). Arthur Autran defende o argumento que o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica exige que a política para o setor seja coordenada por órgãos públicos responsáveis pela indústria e pelo desenvolvimento econômico. Este não foi o caso na Era Vargas, quando o cinema ficou sob responsabilidade do Ministério da Educação e Saúde Pública (MES), ou da Justiça e Negócios Interiores. Destacamos que apesar do argumento de Autran, durante os períodos de maior produção e participação de filmes brasileiros no mercado (anos da Embrafilme e anos da Ancine), os órgãos responsáveis pelo fomento ao cinema estiveram vinculados aos ministérios responsáveis pela cultura, como veremos ao longo desta dissertação.

Para o Presidente Vargas, o cinema era "um dos mais úteis fatores de instrução, de que dispõe o Estado moderno" (BRASIL, 1934), capaz de cumprir funções decisivas para o processo modernizador da economia brasileira. O cinema deveria operar como elemento de aproximação dos "diferentes núcleos humanos, dispersos no território vasto da República" (BRASIL, 1934), unir a população através do conhecimento profundo das riquezas e possibilidades brasileiras, e como elemento de instrução para a "massa de analfabetos". Compondo assim um "sistema articulado de educação mental, moral e higiênica" do Brasil para construção de uma "raça empreendedora, resistente e varonil"(BRASIL, 1934). O cinema

portanto não exerceria apenas um papel de formação e aprimoramento da sociedade, mas estava subordinado aos interesses de dirigir o desenvolvimento intelectual da sociedade conforme os interesses do governo. Neste sentido, concordamos com Schwartzman (2010) que descreve a dificuldade em se estabelecer uma linha divisória capaz de separar a ação cultural educativa e da ação de propaganda propriamente dita (p. 104).

Em 1934, através do Decreto nº 24.651, foi criado o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), mencionado na legislação de 1932, porém vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores e não ao MES como previsto. O DPDC ficou encarregado pela Imprensa Nacional, pelo rádio, pelo cinema e pela cultura física. Dentre suas atribuições estavam estudar as tecnologias de difusão cultural; estimular a produção e circulação de filmes educativos; classificar e promover filmes educativos através de favores e prêmios. Além disso, também instituiu medidas protecionistas para redução de taxa de censura de filmes nacionais e isenção desta para o cinema educativo. No ano seguinte, contudo, as atribuições do cinema educativo foram transferidas do DPDC para o Ministério da Educação e Saúde Pública (SIMIS, A., 2015, p. 53).

A criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo, projeto incentivado e dirigido por Edgard Roquette-Pinto, reafirmava o viés educativo do poder público para o cinema. Criado oficialmente, através da Lei nº 378 em janeiro de 1937, o instituto teve a missão de executar e articular entre os entes federados políticas de produção, difusão, troca e pesquisa referente aos filmes educativos, organização de filmotecas, produção de filmes escolares e baseados em obras clássicas da literatura (ALMEIDA, 1999, p. 92; SIMIS, 2014, P. 33,34).

As mudanças no foco da agenda para o cinema já estavam presentes desde 1935, anos antes do golpe do Estado Novo. O DPDC se transformou em Departamento Nacional de Propaganda² com a nomeação de Lourival Fontes, fundador da revista de orientação fascista “Hierarquia”. Ao mesmo tempo, ascendiam no governo figuras simpatizantes das políticas autoritários na Europa e o clima no país se tornava mais conflituoso, com a repressão do regime ao levante da Aliança Nacional Libertadora (conhecido como Intentona Comunista) no mesmo ano. Assim, o governo iniciou os preparativos para o golpe de Estado dado dois anos depois (SIMIS, 2014, p. 52-56).

O Departamento Nacional de Propaganda foi responsável pela realização da produção do “Cinejornal Brasileiro”, e se somou ao INCE e ao Ministério da Agricultura na produção

² Anita Simis (2015, p. 56) destaca que o Departamento Nacional de Propaganda (DNP) não existiu formalmente, mas apenas como marca fantasia imposta por Lourival Fontes ao DPDC.

de curtas-metragens estatais. Cláudio Aguiar Almeida (1999, p. 96-97) salienta que diferente das experiências autoritárias na Europa, o governo, com exceção de algumas iniciativas junto à produtora Cinédia, não confiou à iniciativa privada a produção de sua propaganda oficial. Os cinejornais cumpriam um papel essencial com o projeto personalista de Vargas na divulgação da imagem do chefe carismático do Estado Novo, "onipresente e onisciente, mas também simples e acessível" (SIMIS, 2015, p. 44). Os vídeos registravam momentos do Presidente-ditador na inauguração de obras, no serviço público, em viagem aos estados, em visita às instituições militares, de ensino e seus discursos em geral (SIMIS, 2015, p. 44). Se de um lado, o Estado autoritário não media esforços para censurar e exercer a força física contra seus oponentes políticos, por outro lado utilizava o cinema como ferramenta de propaganda e como estratégia persuasiva.

O Estado assumiu integralmente a produção dos cinejornais com a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) a partir do Decreto Lei nº 1.915 de 1939 (ALMEIDA, 1999, p. 96). Sua formação esteve ligada a um processo gradual de mudança no papel do DPCP, agora subordinado diretamente ao Presidente Getúlio Vargas. O DIP foi responsável por coordenar as atividades culturais, então sob controle do MES, e realizar propaganda do governo. Quanto ao cinema, o DIP ficou responsável pela censura; estímulo à produção e a classificação de filmes nacionais separando aqueles com finalidade educativa para concessão de prêmios, favores e benefícios fiscais (ALMEIDA, 1999, p. 96-7). Para Anita Simis (2015, p. 50), o Estado Novo passou a dirigir e organizar a sociedade através dos órgãos de cultura para difundir a ideologia do Estado e unir a população em um contexto de fechamento do congresso, das assembleias estaduais e fechamento dos partidos políticos.

Através do Decreto nº 1.949 de 1939, foi realizado um maior controle sobre as atividades de imprensa e propaganda. A legislação subordinou o funcionamento da imprensa no Brasil aos interesses de reconstrução material e reerguimento nacional, exercendo controle das informações produzidas dentro do Brasil, assim como aquelas enviadas para o exterior. O Decreto também descreveu regras para exibição de filmes no Brasil, não permitindo àqueles que ofendessem o decoro público ou atentassem contra a ordem vigente, contra os interesses nacionais e às forças armadas. E também reafirmou a necessidade de exibição de filmes de 100 metros (curtas-metragens), com isenção para aqueles espaços que exibissem filmes de 1.000 metros (longas-metragens) nacionais. Essa legislação inaugurou a obrigatoriedade de exibição de filmes brasileiros, com exigência de ao menos um filme nacional considerado "de boa qualidade" conforme normas do DIP, por ano (SIMIS, 2015, p. 112)

Apesar de pioneira, Simis (2015) concorda com outros autores que as cotas reservadas para filmes brasileiro estiveram aquém das possibilidades da produção nacional. A entrada de filmes estrangeiros no Brasil se dava a partir da venda de lotes, ou *block booking*, visto que o exibidor não programava individualmente a exibição dos filmes, mas recebia um conjunto deles no ato da compra junto a distribuidora, *bloqueando* o espaço para o filme brasileiro se inserir na programação das salas de cinema. Com a obrigatoriedade de exibição, os filmes nacionais com mais potencial acabavam se transformando em cabeças de lotes para uma série de outros filmes. Ainda que tímida, esta reserva era comumente descumprida segundo a autora (p. 119-120).

Simis relata que a época, os EUA procuravam manter sua influência sobre o Brasil, seja de forma mais agressiva ou persuasiva. Nesse contexto, o cinema se inseriu na agenda diplomática e a taxaço diferenciada de obras estrangeiras no Brasil foi criticada pela Embaixada dos EUA ao Itamaraty, pois feria o Tratado de Comércio firmado entre os dois países em 1935 (SIMIS, 2015, p. 97). No mesmo ano, a autora destaca que foi criado o Birô Interamericano nos EUA com a missão de promover a aproximação com os países da América Latina. Subordinado ao Conselho de Defesa Nacional dos Estados Unidos, sua função era estreitar laços culturais, de informação e de propaganda. Dentro de sua organização, o Conselho possuía uma seção especial para o cinema, com presença de empresas americanas como a Metro-Goldwin-Meyer, promovendo filmagens no Brasil e trabalhando com personagens que utilizavam estereótipos brasileiros como Carmen Miranda e Zé Carioca (idem, p. 100)

Esta ação se insere dentro de uma política agressiva da diplomacia dos Estados Unidos sobre a política cinematográfica brasileira, conforme relata Anita Simis (2015, p. 96-100). Durante a Era Vargas houve uma intensa pressão dos trabalhadores e empresários do cinema brasileiro para a redução de impostos para o filme nacional, mas o governo apresentou uma postura vacilante, ora diminuindo taxas para importação de filmes virgens em relação ao filme impresso, ora estendendo este benefício também aos filmes estrangeiros. Com a criação do DIP, os filmes brasileiros e internacionais passaram a ser taxados sob o mesmo valor, porém garantida à produção nacional a isenção da taxa de censura cinematográfica. Por isso, Arthur Autran (2004) questiona se existiu alguma preocupação de Vargas com a indústria cinematográfica, uma vez que as políticas do governo estiveram aquém de políticas desenvolvidas em outros países, sem medidas como abertura de crédito e com uma tímida

reserva de espaço para filmes brasileiros nas salas de exibição, em comparação com a capacidade de produção cinematográfica no Brasil (AUTRAN, 2004, p. 90).

Aqueles que procuram no nacionalismo varguista, uma agenda de apoio a construção de uma indústria cinematográfica brasileira podem se decepcionar. Arthur Autran argumenta que toda a política para o cinema foi executada desde que não perturbasse de qualquer modo o papel do Brasil na conjuntura internacional (AUTRAN, 2004, p. 73). O potencial pedagógico do cinema foi um dos principais temas mencionados por Vargas em seu discurso, mas aos poucos foi abandonada. Ao longo do seu mandato, o cinema ficou subordinado aos interesses imediatos de propaganda do governo, sem propostas de longo prazo. Apesar da criação do INCE em 1936, o Estado Novo se afastou cada vez mais das ações governamentais para o cinema educativo (SIMIS, 2015, p. 108) e os cineastas não tiveram a habilidade de utilizar a política oficial de incentivo a produção de filmes educativos para se capitalizar (SIMIS, 2015, p. 257-8). Ainda que houvesse uma relação harmoniosa entre Estado e os cineastas (AUTRAN, 2004, p. 90) também não houve capacidade de formular demandas mais contundentes junto ao Estado para além de medidas protecionistas que se mostraram insuficientes.

No Estado Novo, caberia ao governo central organizar a sociedade, através da coerção e do convencimento, missão na qual o DIP cumpriu um expressivo papel. Através dos “Cine Jornais Brasileiro”, a produção audiovisual estatal promoveu a imagem do presidente e do regime, e através de uma robusta estrutura institucional de censura e controle das imagens veiculadas impediu quaisquer registro que fosse desfavorável ao governo interna ou externamente. A política de prêmios, favores, estímulos e reduções de taxas e impostos previstas no Decreto que criou o DIP não foi capaz de promover uma indústria cinematográfica brasileira, que ficou prejudicada com a escassez de filmes virgens durante a II Guerra Mundial (ALMEIDA, 1999, p. 96-97).

1.2 EMBRAFILME: O ESTADO COMO AGENTE DO MERCADO

A Empresa Brasileira de Filmes foi criada em 1969 com natureza jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, e foi responsável pelo momento de maior sucesso comercial do cinema brasileiro na história³. A Embrafilme fez parte de uma

³ O período da Embrafilme ficou marcado por altos índices de participação do cinema brasileiro. Dados do Conselho Nacional de Cinema apontam os seguintes números: 16%, em 1974, 18% em 1975, 21% em 1976, 25% em 1977, 30% em 1978, 29% em 1979, 31% em 1980, 33% em 1981, 36% em 1983, 34% em 1984, 24% em 1985, 23% em 1983, 21% em 1987, e 23% em 1988 (*apud* JOHNSON, 1993, p. 34). A queda vista a partir

política cultural que utilizou a temática nacionalista para unir a corporação cinematográfica aos interesses do regime militar. Importava tanto ao regime militar quanto aos trabalhadores e empresários do setor a defesa do filme brasileiro, e a construção de uma distribuidora estatal foi a ação de mais destaque para este fim. Paradoxalmente ao crescimento da indústria cultural brasileira, o país vivia um momento de repressão, censura e perseguição política.

Durante os governos militares foram recuperadas as pautas nacionalistas presentes nos movimentos culturais das décadas de 1950 e 60, como o Cinema Novo. Para José Mário Ramos Ortiz (1983), esta foi uma estratégia de fazer do plano cultural o espaço para o regime levantar bandeiras nacionalistas, uma vez que a economia estava cada vez mais inserida nas regras globais do capitalismo. Nesse contexto, a produção foi um setor estratégico para o investimento estatal, uma vez que não provocaria concorrência com o capital estrangeiro pois este não investe na produção de filmes brasileiros (p. 92-3). Na política cultural do regime militar o “nacional” e a “realidade nacional” eram celebrados e apreendidos a partir da ideologia oficial do Estado. Discurso este, em que não cabia questionamentos sobre dependência econômica, imperialismo ou quaisquer formas de indagação sobre o papel do Brasil na conjuntura internacional (CHAUÍ, 2006; ORTIZ, J. M., 1983). Procurava-se apagar as tensões e conflitos internos em nome da unidade nacional e o Estado colocava-se de modo centralizador dentro das relações sociais e do fazer cultural.

O regime militar (1964-1985) foi antecipado por décadas de intensa agitação cultural, ainda que isso não tenha se refletido na consolidação de políticas culturais (RUBIM, 2008). Na área do cinema isso significou a chamada “Era dos Estúdios”, com o funcionamento de empresas com perspectiva industrial como a Vera Cruz, a Maristela, a Multifilmes e a Atlântida; além dos primeiros filmes que integraram o movimento do “Cinema Novo”; e da introdução da televisão no Brasil que alterou o consumo de bens culturais no Brasil⁴.

Algumas iniciativas de debate e formulação sobre a indústria cinematográfica brasileira antecederam e influenciaram a formação da Embrafilme. Sob uma perspectiva desenvolvimentista e industrializante, o governo de Juscelino Kubitschek articulou o discurso

de 1984 também se verifica quando analisamos os números absolutos, em 1984 o cinema brasileiro tem cerca de 30 milhões de espectadores, e em 1985, um pouco menos de 22 milhões.

⁴ A criação da televisão no Brasil não contou com regras e normas públicas, como ocorreu na Europa e nos Estados Unidos. A ausência de regulação dos meios de comunicação é uma realidade até hoje, o que provocou concentração horizontal e vertical no mercado. Ou seja, poucas emissoras dominam o setor, e estas são responsáveis não só pela exibição, mas pela produção do conteúdo veiculado, o que limita o mercado de produção audiovisual brasileira independente. Apenas a partir da Constituição de 1988, o Estado reconheceu a comunicação como direito da população, mas os sucessivos governos não foram capazes de garanti-lo. Lidaremos com essa questão ao longo desta dissertação.

de apoio a economia nacional, sem combater o capital estrangeiro. Ao contrário, este era visto como necessário para o amadurecimento da economia do país. Com base neste projeto, foi criado o Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEIC) vinculado ao MEC ainda que sua existência tivesse tido caráter meramente simbólico (ORTIZ; J. M., 1983, p. 25); ao mesmo tempo que foram mantidas as atividades do Instituto Nacional do Cinema Educativo.

Também sob inspiração desenvolvimentista, foi criado em 1961 o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE) em um contexto de menor estabilidade política, antecedendo o golpe militar de 1964. O GEICINE buscou uma aproximação entre produtores nacionais e os empresários da distribuição e exibição no Brasil, circuitos dominados pelo capital estrangeiro. Dessa iniciativa surgiu a Lei nº 4.131 de 1962 que garantiu 40% de desconto de imposto de renda da remessa de lucro sobre exploração de filmes estrangeiros, mediante aplicação deste na produção de filmes brasileiros. A crença no papel estratégico do capital estrangeiro para viabilizar o cinema nacional é uma das principais ferramentas que nos levam a entender as políticas dos anos seguintes.

As décadas de 1960 e 1970 foram marcadas pela consolidação de um mercado de bens culturais no Brasil. Assim como o cinema, a rede de televisão comercial, a indústria de disco, editorial e a publicidade entraram em uma fase de crescimento. Isso se deu pelo aumento de renda da classe média, assim como a atuação direta do Estado na economia nacional que possibilitou a integração do país e, portanto, a criação de um mercado consumidor único através de investimentos massivos em rodovias e na modernização das telecomunicações. Ao mesmo tempo, o Estado atuou a partir da Ideologia da Segurança Nacional, com repressão e censura contra as vozes dissidentes. Nesse período foi desenvolvida uma política cultural robusta com a criação de importantes órgãos da gestão cultural como o Conselho Federal de Cultura, a Fundação Nacional de Artes (FUNARTE), o Instituto Pró-memória. A formação dessa indústria cultural brasileira não se deu em oposição à repressão imposta. O Estado era reconhecido pelos seus agentes culturais como uma força constitutiva do mercado, através dos seus investimentos, da política fiscal e como importante cliente das editorias e empresas de publicidade. Com esse poder de mercado, o Estado se tornava um parceiro indispensável das empresas responsáveis pela produção de bens culturais e por isso vigorou a imposição da autocensura como forma de não entrar em conflitos com o regime (ORTIZ, R., 2001).

As primeiras iniciativas implementadas para o cinema durante o governo militar começaram com a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC) em 1966, no governo de

Castello Branco, pioneiro na tarefa de financiar a produção nacional de filmes⁵, (SIMIS, A., 2010, p. 45). O INC respondeu a demanda do regime por centralizar as atividades do cinema dentro de um único órgão, vinculando suas ações à política cultural oficial para gerenciar, planejar e disciplinar a esfera pública. Neste período, a censura retornou a esfera federal, após ter sido transferida aos estados no governo Jânio Quadros. Foram aprovadas legislações que isentaram de impostos a importação de material cinematográfico⁶, delimitaram as definições para filme brasileiro⁷, isentaram de tributos a importação de material para laboratórios e fábricas de filmes virgens⁸ e que ampliaram o alcance da exibição compulsória de filmes brasileiros⁹ (SIMIS, 2015, p. 236).

Subordinado ao Ministério da Educação e Cultura, o INC representou uma postura interventora do Estado no mercado cinematográfico. O Instituto ficou encarregado de regulamentar a exibição compulsória de filmes brasileiros e o preço de locação e distribuição dos filmes nacionais; pela exigência de registros das empresas de produção, distribuição e exibição; pela padronização das bilheterias com o uso de *borderaux*, de ingresso único e de máquinas registradoras para evitar a evasão de receitas; além de instituir a “contribuição para o desenvolvimento da indústria (cinematográfica) nacional”, calculada conforme metro linear de filmes destinados a televisão e ao cinema (SIMIS, 1965, p 237-243).

O Instituto incorporou o GEICINE e o INCE se responsabilizando pela produção e compra de filmes educativos. Durante os anos que funcionou, o Instituto desenvolveu uma série de mecanismos de fomento ao filme brasileiro, como o Prêmio Adicional de Renda Líquida e o Prêmio Adicional de Qualidade. Respectivamente tinham o intuito de premiar através de recursos para produção aqueles produtores que obtiveram êxito comercial e os filmes de reconhecida qualidade artística. Esta linha operou para fomentar aqueles filmes que obtiveram sucesso de crítica e nos circuitos especializados, auxiliando ao governo a se esquivar das críticas quanto à qualidade dos filmes apoiados (ORTIZ, J. M., 1983).

Mas foi através da criação da Embrafilme que as ações do governo cresceram em quantidade e volume de recursos e conseguiram atingir resultados mais significativos para o cinema brasileiro. Fundada em 1969, a Empresa Brasileira de Filmes operou simultaneamente ao INC, até absorver suas funções em 1975 quando o Instituto foi extinto. Sua tarefa inicial

⁵ Compreendemos essa afirmação da autora se refere a participação do Estado no fomento a produção de filmes comerciais, uma vez que houve outras iniciativas, já explicitadas nesta dissertação de produção de filmes educativos e de propaganda.

⁶ Ver Lei nº 4.549 de 10 dez 1964.

⁷ Ver Lei nº 55.202 de 11 dez 1964.

⁸ Ver Lei nº 4.622 de 2 maio 1965.

⁹ Ver Lei nº 56.499 de 21 jun 1965.

foi promover a distribuição de filmes brasileiros no mercado estrangeiro, mas a partir de 1970, passou a atuar também no fomento a produção. A empresa oferecia empréstimos a juros baixos para produção de filmes, utilizando critérios como o histórico da empresa, sua experiência e reconhecimento dentro do campo artístico através de indicações e prêmios recebidos. Randall Johnson (1993) destaca que apesar de inserida em um contexto de repressão política e cultural, os parâmetros utilizados pela Embrafilme levavam em conta o desempenho comercial em potencial do filme e não a adequação da obra ao discurso oficial do governo (JOHNSON, 1993, p. 36; AMÂNCIO, 2008).

A partir de 1973, a Embrafilme começou a atuar no mercado nacional de distribuição de filmes e desenvolveu outro mecanismo de fomento à produção que foi gradualmente substituindo a política anterior de créditos. Passou a se associar enquanto coprodutora das obras, com participação de 30% dos seus custos, em troca de 30% do lucro. Ela também poderia garantir mais 30% das despesas do filme, abatendo este recurso da distribuição. Inicialmente, o financiamento não deveria ultrapassar 60% dos custos totais do filme. Porém, no final dos anos 1970, haviam casos que a empresa já arcava com o custo integral da obra (JOHNSON, 1993).

Com a extinção do INC, em 1975, a Embrafilme assumiu suas tarefas e reorganizou suas funções, como o gerenciamento dos recursos dos impostos sobre a remessa de lucros de filmes comercializados no Brasil. Para auxiliar na tarefa de formulação para o cinema nacional foi criado, em 1975, o Conselho Nacional de Cinema "responsável pela formulação, controle e cumprimento das normas e leis regentes do segmento cinematográfica(sic), além da política de comercialização e regulamentação do mercado, incluindo filmes publicitários" (SIMIS, 2010, p. 49).

Muitos autores relatam as disputas pelas políticas cinematográficas que permearam os grandes e pequenos realizadores de cinema nesse período (JOHNSON, 1993; SIMIS 2010; IKEDA, 2015, MARSON, 2012; AUTRAN, 2004). A estratégia pelo desenvolvimento do cinema brasileiro não possuiu unanimidade entre seus agentes, principalmente no ramo da produção. De um lado, estavam aqueles que reivindicavam o histórico de empresas como a Vera Cruz, defendendo um direcionamento dos recursos públicos àquelas produções de maior apelo comercial e de realizadores mais experientes no mercado. De outro, realizadores com um viés menos comercial, estreates e oriundos de cidades fora do eixo Rio-São Paulo que defendiam uma desconcentração dos recursos, que pudesse contemplar mais diretores e diversificar a temática dos filmes. Desse lado também estavam os burocratas da Embrafilme,

remanescentes da estrutura do Instituto Nacional de Cinema Educativo que defendiam apoio financeiro a obras de maior relevância cultural (JOHNSON, 1993).

Estas disputas foram abrigadas dentro da agenda da Embrafilme no período. Além da busca pela rentabilidade dos filmes apoiados, a empresa assumiu outras responsabilidades sem perspectiva de retorno financeiro, e passou a se comportar como um órgão gestor de políticas para o audiovisual. A Lei nº 6.281 de 1975 explicita as tarefas que a Embrafilme assumiu:

- I - Coprodução, aquisição, exportação e importação de filmes;
 - II - Financiamento à indústria cinematográfica;
 - III - Distribuição, exibição e comercialização de filmes no território nacional e no exterior;
 - IV - Promoção e realização de festivais e mostras cinematográficas;
 - V - Criação, quando convier de subsidiárias para atuarem em qualquer dos campos de atividade cinematográfica;
 - VI - Concessão de prêmios e incentivos a filmes nacionais, dentre estes o calculado proporcionalmente à renda produzida por sua exibição no País
 - (...)
 - I - Pesquisas, prospecção, recuperação e conservação de filmes;
 - II - Produção, coprodução e difusão de filmes educativos, científicos, técnicos e culturais;
 - III - Formação profissional;
 - IV - Documentação e publicação;
 - V - Manifestações culturais cinematográficas.
- (BRASIL, 1975, Art. 6º, parágrafo 1º)

O aumento das funções na Embrafilme esteve de acordo com a política cultural oficial. O discurso de posse de Roberto Farias inscreveu a missão da empresa de forma imbricada com a agenda do governo, na qual a empresa deveria atuar na formação social, preservar as raízes da cultura nacional e agir de forma integrada às mudanças ocorridas, com a tarefa de construir um “cinema estreitamente ligado às tarefas nacionais de construção de um país independente” (FARIAS, 1974 apud RAMOS, 1983, p. 133). Devido à censura, à perseguição e a grande dependência dos cineastas de recursos públicos, a construção de uma coesão desse projeto cultural junto aos trabalhadores e empresários do cinema e demais indústrias culturais tornou-se uma tarefa fácil para o regime (RAMOS, 1983, p. 113).

Assim, a agenda da Embrafilme dividiu-se em dois eixos. O principal mirava metas comerciais com o objetivo de promover a aproximação do cinema brasileiro com seu público, no qual o Estado se inseriu não só como fomentador, mas como sócio da produção nacional. Do ponto de vista comercial, a gestão de Roberto Farias (1974-1985) entendeu que “cinema é risco”, em um compromisso da empresa de focar seus negócios em projetos com potencial de lucro (GATTI, 2008, p. 27). Visando ocupar o mercado, não caberiam experimentações

estéticas inovadoras, ou discursos excessivamente críticos, e o cinema deveria se focar em aprimorar o profissionalismo, em seguir a lógica de planejamento de mercado, no apuro técnico, e nas narrativas de fácil assimilação (RAMOS, 1983, p. 98). Dentro da estrutura da empresa, essas funções eram distribuídas pela Superintendência Comercial (SUCOM) e pela Superintendência de Produção (SUPROD), ambas com grande relevância política.

Por outro lado, eram desenvolvidas ações destinadas ao chamado “cinema cultural”. A Diretoria de Operações Não Comerciais (DONAC) era responsável por tarefas referentes ao fomento à ações “culturais” para o cinema brasileiro, como cinema educativo, apoio às cinematecas, cineclubes e edição de livros e revistas, ainda que conforme Carlos Augusto Calil, este setor possuísse pouca expressão (REVISTA D’ART, 1997, p. 9-10). A Embrafilme também possuiu uma política de financiamento à produção para a “dignificação” da atividade cinematográfica como o apoio a produção de filmes que celebrassem a história oficial do Estado, obras de caráter didático, adaptações literárias e filmes destinados ao público infantil (RAMOS, 1983, p. 97; AMÂNCIO, 2007, p. 91).

Foi durante este período em que o filme brasileiro ocupou a maior fatia do mercado nacional na história. O número de filmes brasileiros produzidos cresceu a cada ano e sua participação no mercado nacional de salas de cinema se consolidou acima de 20% durante a década de 1970. Porém toda esta política era realizada de forma pouco sistematizada e dependente da influência dos realizadores junto aos dirigentes da empresa (RAMOS, 1983, p. 137). Conforme relatam autores (JOHNSON, 1993; RAMOS, 1983) a prática clientelista era regra e os cineastas cariocas oriundos do Cinema Novo, colegas dos dirigentes da Embrafilme, tinham preferência no processo de alocação de recursos. O financiamento de obras de cineastas como do paulista Walter Hugo Khouri eram uma exceção devido ao reconhecimento público que o diretor adquiriu durante sua carreira, e para os demais a opção preferencial era adequar seus projetos à linha oficial do governo, propondo obras sobre eventos históricos, ou optar por adaptações literárias, como fizeram cineastas estreantes (RAMOS, 1983, p. 138).

A política de favorecimento a determinados realizadores contribuiu para minar a credibilidade da empresa, e se somaram a uma série de críticas que ela sofreu. Conforme afirma Randall Johnson (1993) apesar do sucesso de bilheteria dos filmes brasileiro, a política da Embrafilme esteve assentada sob bases frágeis. Para além do clientelismo, o autor critica que as ações executadas careceram de uma visão do mercado de longo prazo, com foco excessivo na etapa de produção; enquanto os outros setores do mercado deveriam obedecer às

regras impostas pela empresa como a obrigatoriedade de exibição de curta-metragem nacional, compra de ingressos padronizado e *borderaux* a preços inflacionados, e obrigatoriedade em manter filmes brasileiros em cartaz enquanto sua média total de espectadores por duas semanas ou mais iguale 60% da média semanal do ano anterior.

A euforia dos anos 1970 com o cinema brasileiro se arrefeceu na década seguinte, quando a Embrafilme começou a sofrer uma campanha de desgaste perante a opinião pública. Na imprensa, as denúncias de favorecimento a pequenos grupos na empresa ganhava destaque. A crise econômica mundial que afetou o Brasil nos anos 1980 levou a um aumento significativo no preço dos ingressos, o que afastou uma camada da população das salas de cinema. Nesse período, o cinema hollywoodiano também exibia uma superioridade técnica, com investimentos massivos em novas tecnologias, o que estimulou o afastamento do público com o filme brasileiro (CARDOSO SILVA, 2017, p. 148, MARSON, 2012; SIMIS, 2010).

A popularização da televisão nos anos 1970 alterou os hábitos culturais no país. O que poderia ser uma oportunidade para aumentar a rentabilidade do mercado audiovisual não se concretizou como poderia. A televisão brasileira permaneceu com sua estrutura concentrada de forma horizontal e vertical, na qual as emissoras produzem suas próprias obras de forma afastada da produção independente (JOHNSON, 1993, p. 33). Nem mesmo a abertura política de 1985 permitiu amadurecer o debate sobre a democratização e regulação das comunicações no país, e a estrutura da televisão brasileira permaneceu oligopolizada, dominada pelo sistema comercial de radiodifusão e com grande influência política na distribuição de suas concessões (RUBIM A. A. C.; RUBIM, L., 2004).

Ao mesmo tempo, a economia mundial passou por uma crise nos anos 1980, na qual se questionava a capacidade fiscal do Estado. A queda na arrecadação impunha dificuldades orçamentárias ao regime, e a ascensão de ideias neoliberais questionava a alocação de recursos em áreas não essenciais. As mudanças na economia se desdobraram em aumento do valor dos ingressos e fechamento dos cinemas de rua. Segundo Randall Johnson a rede exibidora brasileira passou de 3.276 salas para 1.110, assim como o número de espectadores do mercado brasileiro de cinema caiu de 211 para 108 milhões (JOHNSON, 1993, p. 32).

O Presidente José Sarney (1985-1990) tentou dar respostas para essa crise ainda que sem sucesso. Em seu governo foi criado o Ministério da Cultura e a primeira lei de incentivo à cultura, a Lei nº 7.505 de 1986, conhecida como Lei Sarney. No final dos anos 1980, ainda houve a tentativa de recuperar a Embrafilme, separando suas atividades comerciais e culturais, divididas entre a Embrafilme - Distribuidora de Filmes S.A e a Fundação do Cinema

Brasileiro, que não produziram efeitos esperados. A época, nem mesmo os principais realizadores do cinema nacional, contemplados pela política estatal deixaram de criticar a empresa por inoperância, má gestão financeira e administrativa, favoritismo, quebras de compromissos assumidos, o que tornou o fim da empresa inevitável (GATTI, 2008, p. 66).

1.3 POLÍTICAS PARA O CINEMA EM TEMPOS DE NEOLIBERALISMO

Em 1990, tomou posse o primeiro governo eleito pelo voto popular após a redemocratização, do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992). Neste período, o neoliberalismo encontrou um espaço favorável para ser implementado, em um processo de internacionalização da economia brasileira, de crise fiscal e de questionamento do papel do Estado. Sob esta conjuntura, foi criada a Secretaria do Audiovisual no governo de Itamar Franco em 1993, objeto deste estudo. Mas voltemos alguns anos.

Em março de 1990, o ex-presidente Fernando Collor de Mello assinou a Medida Provisória nº 151 que desmontou a estrutura institucional da política cultural brasileira. Ela foi responsável pela extinção da Embrafilme, da Lei Sarney, da Fundação do Cinema Nacional, além de outros órgãos de cultura como a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE), a Fundação Nacional Pró-Memória. O recém-criado Ministério da Cultura foi substituído por uma Secretaria Nacional de Cultura vinculada à Presidência da República, e a função de formular, coordenar e promover a produção e difusão cultural ficou a cargo do Instituto Brasileiro da Arte e Cultura (IBAC). Desse modo, o cinema e o audiovisual perderam o privilégio de ter uma estrutura institucional separada das demais como houve desde o Instituto Nacional do Cinema Educativo.

Assim como historicamente o setor de produção audiovisual foi o principal grupo que dialogou com Estado brasileiro (JOHNSON, 1993; SIMIS, 2015; AUTRAN, 2004), também foi o setor no qual foi mais sentido o desmanche da política cultural. Nos anos 1990 e 1991, foram concluídos 91 filmes, reflexo de projetos que haviam sido iniciados na década anterior, porém esse número diminuiu bruscamente e a participação do filme brasileiro no mercado cinematográfico não atingiu 1% entre os anos de 1992 e 1994¹⁰. A situação foi tão dramática que prejudicou a realização dos principais festivais brasileiros, como o de Gramado, que não tiveram filmes suficientes para colocar em sua programação (CAETANO, 2007).

¹⁰Segundo dados da Secretaria do Audiovisual nos anos de 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995 a porcentagem de ingressos de filmes nacionais esteve na ordem de 11,75%, 3,26%, 0,05%, 0,06%, 0,36%, 3,62% respectivamente. Ver: BRASIL (2002, p. 2).

A extinção dos órgãos públicos de cultura afetou o processo de avaliação e criação de políticas. Os dados do mercado deixaram de ser computados, perdeu-se o controle sobre a remessa de lucro e acordos de coprodução internacional foram desrespeitados. A atuação da Secretaria Nacional de Cultura se restringiu a políticas de interesse do capital internacional, como o controle dos direitos autorais para coibir a pirataria, a transferência do sistema de bilheterias para o setor exibidor, o fim da cota de tela dentre outras medidas (SIMIS, 1998, p 22-3). Esta desorganização no mercado cinematográfico nacional atingiu duramente os trabalhadores, obrigados, então, a achar novas profissões, dentro ou fora do audiovisual (MARSON, 2009, p. 35-7).

O ideário neoliberal acreditava que o Estado distorcia a liberdade dentro da sociedade, e portanto acreditava na sua diminuição para corrigir os males existentes. É nesse sentido que Ipojuca Pontes, Secretário Nacional de Cultura do Governo Collor entre 1990 e 1991, defendeu sua gestão (PONTES, 2011). Para ele, a extinção dos órgãos de cultura estaria ligada a um projeto de modernização e simplificação da gestão pública, combatendo seu inchaço e aliviando os efeitos inflacionários no País, e a transformação do Ministério em Secretaria se encaixava em um modelo de desenvolvimento da sociedade, baseado numa menor influência estatal. A política cultural era visto como área pantanosa e manipulável, através de prática de clientelismo, corrupção e cooptação (PONTES, 2011, p 68-72), o que serviu como justificativa do governo para implementar sua política cultural neoliberal, com baixo poder de formulação, execução e fomento dos órgãos públicos de cultura, em favor de um esperado investimento privado no mercado brasileiro de bens culturais. Porém, esta concepção opera como ideologia em estado puro (CHAUÍ, 2006), incapaz de reconhecer as distorções que a economia de mercado provoca e acreditando na capacidade “quase mágica” da iniciativa privada (CHAUÍ, 2006). Sem sistemas de contrapeso, o filme brasileiro se viu desprotegido, sem medidas que possibilitassem sua produção e inserção no mercado. Esta política provocou um cenário de “terra arrasada” no cinema e em toda produção cultural nacional.

Devido a espiral negativa que o governo Collor entrou na economia e na política foram tentados alguns diálogos junto aos produtores culturais. Conforme relata Melina Marson (2012, p. 40-1), foram realizados discussões através dos ministérios da economia, relações exteriores e com a Secretaria Nacional de Cultura para formular políticas de financiamento para o cinema brasileiro. A Secretaria Nacional de Cultura também recriou a cota de tela, e estabeleceu a obrigatoriedade percentual mínimo 10% de filmes brasileiros nos acervos das videolocadoras. Esta tímida proteção, inferior às iniciativas realizadas nos anos anteriores, foi

desenvolvida no ano de 1991, com prazo de vigência para o final do mesmo ano (*idem*). Porém, com a alta taxa de rejeição, Collor substituiu Ipojuca Pontes por Sérgio Paulo Rouanet como forma de se aproximar setores artísticos e da intelectualidade. Rouanet conseguiu retomar o diálogo com produtores culturais, que reivindicavam o retorno das leis de incentivo fiscal então extintas. A medida foi atendida e o incentivo fiscal foi reformulado, agora dotados de avaliação prévia do governo para aprovar ou desaprovar os projetos conforme sua viabilidade técnica, econômica e orçamentária, como forma de evitar os desvios que ocorreram com a Lei Sarney. No final do ano de 1991, foi promulgada a Lei nº 8.313, posteriormente conhecida como Lei Rouanet, que criou um sistema tríplice de financiamento por meio do Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos (FICART), além da renúncia fiscal. Esses três mecanismos deveriam ser complementares, e o Estado teria um papel proporcional ao potencial de lucro das obras incentivadas. As produções de menor apelo comercial seriam financiadas pelo FNC, no qual estariam incluídos os mecanismos de fomento direto; o FICART foi destinado aos projetos com perspectiva de retorno financeiro, e funcionaria transformando os investidores em sócios dos projetos; enquanto a renúncia fiscal pretendia estimular a criação de um ambiente de patrocínios e doações de empresas a produções culturais, através do abatimento dos recursos incentivados no imposto de renda do apoiador. Porém, o que ocorreu de fato foi a prevalência deste último, enquanto os dois primeiros praticamente não saíram do papel (SILVA, R., 2017; IKEDA, 2015).

Na área cinematográfica, Melina Marson (2012, p. 45) destaca a Lei nº 8.401/1992 como referência do retorno da responsabilidade do Estado no mercado cinematográfico. A lei que “Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio”, em seu artigo 1º estabelece o papel do Estado na:

[...] condução da política econômica e cultural do país, assegurar as condições de equilíbrio e de competitividade para a obra audiovisual brasileira, estimular sua produção, distribuição, exibição e divulgação no Brasil e no exterior, colaborar para a preservação de sua memória e da documentação a ela relativa, bem como estabelecer as condições necessárias a um sistema de informações sobre sua comercialização (BRASIL, 1992a, art 1º)

A partir da lei, o Estado começou a reorganizar a política para o cinema brasileiro que teve na iniciativa privada um agente indispensável. A lei permitia que o governo federal estimulasse a associação entre capital nacional e estrangeiro, através da conversão da dívida externa para financiamento de filmes brasileiros; criou o Sistema de Informações e Controle

de Obras Audiovisuais, cuja tarefa análoga era realizada pelo Conselho Nacional de Cinema (CONCINE) que seria elaborada e custeada pela iniciativa privada; criou oportunidades de renúncia fiscal, ao possibilitar o abatimento de impostos, em cima da compra de máquinas e equipamentos para exibição, produção, laboratório e estúdios de imagens e sons de obras audiovisuais. Ela também significou o retorno da cota de tela nas salas de cinema, impôs a exigência de percentual mínimo de filmes brasileiros nas videolocadoras, e estipulou que as empresas públicas de televisão deveriam exibir no mínimo 20% de obras nacionais.

Alguns dos seus artigos vetados antecederam políticas que foram realizadas anos depois. É o caso da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Audiovisual Brasileira (Artigo 9º), que cobrava um valor sobre obra audiovisual publicitária; e do abatimento do valor referente a investimentos feitos nos mercados de capitais na produção de obras cinematográficas e em empresas de produção (artigo 31º). Além disso também foi prevista a criação de um órgão com autonomia administrativa e financeira, com finalidade dentre outras, de estimular a produção, distribuição e exibição de filmes nacionais, oferecer linhas de créditos, cuidar da preservação, pesquisa, formação de mão de obras, apoiar festivais e exibição de filmes no exterior. Essas demandas podem ser identificadas em iniciativas posteriores, tais como a Lei do Audiovisual, conforme destaca Melina Marson (2012, p. 46), mas também em funções posteriormente absorvidas pela Secretaria do Audiovisual e pela Agência Nacional de Cinema.

A formação da SAv se deu no governo de Itamar Franco, após um processo de intenso desgaste político que resultou na renúncia do Presidente Collor. Em uma tentativa de distensionar os conflitos internos do país, foi formada uma ampla coalizão dentro do novo governo para retomar o diálogo com setores afastados. Nesse contexto, se inseriu a Lei nº 8.490 de 19 de novembro de 1992 que criou o Ministério da Cultura, no qual, o cinema foi a única linguagem contemplada com estrutura própria. O MinC era composto por:

- a) Conselho Nacional de Política Cultural;
 - b) Comissão Nacional de Incentivo à Cultura;
 - c) Comissão de Cinema;
 - d) Secretaria de Informações, Estudos e Planejamento;
 - e) Secretaria de Intercâmbio e Projetos Especiais;
 - f) Secretaria de Apoio à Cultura;
 - g) Secretaria para o Desenvolvimento Audiovisual.
- (BRASIL, 1992b, Art 19, inciso VI)

A edição da Lei Rouanet e a criação da Secretaria do Audiovisual, contudo, não significaram efeitos imediatos no aumento da produção de filmes brasileiros. Em 1993, em

ambientes de discussão junto ao governo, empresários e trabalhadores do cinema brasileiro procuraram demonstrar as especificidades da produção audiovisual, como o grande volume de recursos exigidos, e a longa duração desde a etapa de desenvolvimento até o consumo. A Lei Rouanet foi considerada insuficiente e a partir da crescente mobilização e da influência do cinema brasileiro, em comparação com demais áreas, o governo concordou em elaborar uma legislação própria para o setor (IKEDA, 2015, p. 29). Em 20 de junho de 1993, foi aprovada a Lei nº 8.685, que ofereceu uma nova possibilidade para captação de recursos para projetos audiovisuais, sendo a única legislação específica para uma linguagem artística.

Conhecida como a Lei do Audiovisual, ela prevê renúncia fiscal com algumas diferenças frente a Lei Rouanet. Nela, o abatimento de 100% do imposto devido na produção de obras audiovisuais é realizado através de investimento com a compra de quotas de direitos de comercialização que transformavam o investidor em sócio do projeto (IKEDA, 2015, p. 30). Procurava-se assim não só atrair recursos para a área, mas evidenciar o potencial lucrativo do setor, e assim criar um ambiente de negócios favorável para o cinema brasileiro. O abatimento integral do valor aplicado depositava sobre o Estado o encargo com os custos dos filmes, sem qualquer risco para o investidor, ainda que o lucro, se houvesse, seria exclusivamente privado.

Outra forma de financiamento foi através do artigo 3º que possibilita um abatimento de 70% da remessa de lucro, referente aos rendimentos decorrentes de exploração de obras audiovisuais estrangeiras em território nacional, desde que investido em coprodução de obras audiovisuais nacionais, aproximando o distribuidor estrangeiro as empresas produtoras brasileiras independentes. Com a isenção fiscal, o Estado atuou menos como um estimulador e mais como um elemento imprescindível para que o investimento acontecesse. Assim, o Estado transferiu para a iniciativa privada a decisão de alocação dos recursos que são públicos, pois, afinal, são impostos que o Estado abdica.

Algumas poucas iniciativas garantiram um papel mais incisivo do Estado, como o Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro, lançado em 1993. Ele foi concebido através dos recursos bloqueados da Embrafilme e nos ajudam a compreender as disputas pela agenda dos órgãos públicos para o cinema no período. Esse dinheiro foi alvo de debate dentro do setor cinematográfico conforme descreve Melina Marson (2012, p. 59). De um lado, os grandes produtores defendiam a destinação de um valor elevado para premiação de poucos filmes, pois acreditavam que a realização de filmes de qualidade exigia grandes investimentos. De outro lado, os cineastas estreantes e com menos foco comercial defendiam que o recurso

deveria ser democratizado para o maior número de realizadores e obras possíveis. O Estado procurou conciliar ambos os interesses e o Prêmio Resgate dividiu os recursos em 41 prêmios, sendo destes 24 para curtas-metragens e 17 para longas-metragens, garantindo 4 desses para cineastas estreantes.

A eleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso e sua posse em 1995 deu continuidade à política cultural executada. O documento “Cultura é um bom negócio” foi um símbolo da gestão de Francisco Weffort no Ministério da Cultura. Lançado em 1995, seu objetivo era atrair investidores, ressaltando o potencial comercial e lucrativo dos produtos culturais, os aspectos positivos do *marketing* cultural para empresas, e destacar a resposta positiva que os investidores teriam ao associar suas marcas com a produção cultural brasileira e seu público. Conforme descreve Marilena Chauí, na concepção neoliberal de política cultural, não cabe ao Estado outra coisa senão colocar os órgãos públicos a serviço dos conteúdos e estéticas produzidos pela indústria cultural e seu mercado, alimentando privilégios e exclusões (CHAUÍ, 2006, p. 68-69). Sem propor mecanismos para reverter as distorções e desigualdades próprias das regras do mercado, as leis de incentivo se tornaram a própria política cultural do período (ESTEVINHO, 2009; RUBIM, 2007a; OLIVIERI, 2004).

Neste arranjo, ainda atual, as empresas estatais desempenham um papel peculiar como os principais investidores na cultura. Contudo, esse volume expressivo de recursos alocados em produções culturais não fez parte de um sistema organizado de objetivos e diretrizes claros que compusessem a política cultural do governo federal, e que permitissem ao governo cumprir a função de contrapeso (MCGUIAN, 2004, p. 104) às distorções do mercado e das leis de incentivo fiscal. Ao contrário, conforme declarou Francisco Weffort, ministro da Cultura do governo FHC, em entrevista ao programa Roda Viva, em 1998, a política de fomento permaneceu exclusivamente subordinada aos critérios estabelecidos pelos ministérios aos quais as estatais estavam vinculadas.

Mesmo com limitações, como as que vimos, esta agenda foi capaz de construir o período que ficou conhecido como a “Retomada do Cinema Brasileiro” (MARSON, 2012, p. 68). O sucesso comercial do filme “Carlota Joaquina, a princesa do Brasil” (1995) dirigido pela atriz e cineasta Carla Camurati e financiado com recursos do Prêmio Resgate e patrocínio privado sinalizou para sociedade uma mudança no mercado cinematográfico nacional. Nos anos seguintes, a produção progressivamente aumentou, e as indicações ao Oscar dos filmes “O Quatrilho” de Fábio Barreto, em 1996, “O que é isso companheiro” de Bruno Barreto, em 1998, e “Central do Brasil”, de Walter Moreira Salles, em 1999 mostravam um

reconhecimento externo da qualidade do cinema brasileiro e geravam um sentimento positivo na sociedade. Esta euforia foi reivindicada pelo governo e a Retomada do Cinema Brasileiro passou a ser associada ao governo de FHC (MARSON, 2012, p. 72). As leis de incentivo fiscal, o apoio de trabalhadores e empresários do cinema brasileiro a política do governo e o reconhecimento da mídia formaram aquilo que Melina Marson (2012, p. 77) identifica como tripé do Cinema de Retomada.

Porém, essa situação se tornou insustentável por conta do processo político e econômico que o Brasil enfrentou nos anos seguintes. A privatização das estatais retirou do cinema brasileiro um de seus principais financiadores, e em 1998 a crise nos países conhecidos como Tigres Asiáticos prejudicou a economia brasileira. As leis de incentivo começaram a mostrar seus limites e a vulnerabilidade da economia brasileira perante a conjuntura interna e externa provocou dúvidas sobre a continuidade do período positivo para o cinema brasileiro que havia se iniciado alguns anos antes (IKEDA, 2015, p 33-34).

No ano seguinte, também começaram a ser veiculadas na imprensa denúncias sobre o mal uso das leis de incentivo. A utilização indevida dos Certificados de Investimento Audiovisual, emitidos a partir do Artigo 1º da Lei do Audiovisual foi alvo de reportagens. Noticiava-se que os investidores, ao adquirirem os direitos sobre os filmes financiados, revendiam suas ações para os próprios produtores, adicionando nesta revenda o valor dos “lucros futuros”. Assim, o investidor divulgava sua marca no cinema, conseguia abatimento do valor colocado, e ainda lucrava com a operação. Como consequência, os projetos incluíam no orçamento aprovado as despesas com a recompra de certificados, o que provocou uma inflação de custos no setor (MARSON, 2012, p. 113-115). Projeto como “Chatô” de Guilherme Fontes e “O Guarani” de Norma Bengell também foram objeto de denúncias referentes a morosidade na entrega do produto e por problemas com a prestação de contas; e assim, a associação da imagem das empresas aos filmes brasileiros aos poucos deixava de ser uma boa estratégia de *marketing* (MARSON, 2012, p. 135-6).

As respostas do Estado foram apenas superficiais. Foi ampliado o controle e fiscalização no mercado de compras e vendas dos Certificados de Investimento Audiovisual pela Comissão de Valores Imobiliários e foi aumentado o espaço de representantes do mercado cinematográfico na Comissão de Cinema, principal instância de discussão de políticas para o setor (MARSON, 2012, p. 120). Como forma de responder as denúncias sobre projetos inacabados e desrespeito aos prazos e cronogramas, em 1999 foi redigida a Carta Circular 230, com o intuito de estabelecer um teto de captação de recursos para

cineastas estreantes. No ano de 2000, o governo federal também passou a exigir que fossem contratadas empresas de auditoria que acompanhassem a execução orçamentária dos filmes, como forma de garantir confiança para os produtores, ainda que esta medida não eximisse a prestação de contas (MARSON, 2012, p. 135). O Estado devolveu aos realizadores a responsabilidade sobre os equívocos nas leis de incentivo, isolando a culpa nos profissionais de pouca experiência profissional (MARSON, 2012).

Nessa conjuntura, a Secretaria do Audiovisual que até então atuava como órgão de administração das leis de incentivo fiscal (BRASIL, 2002, p. 7), articulou políticas de fomento direto. Em 1999 e 2000, foi criado o programa Mais Cinema, a partir de bancos públicos como BNDES e Banco do Brasil em conjunto com o Serviço Brasileiro de Apoio ao Micro e Pequeno Empresário (SEBRAE) para ampliar a competitividade do cinema nacional em toda sua cadeia (BRASIL, 2002, p. 18), em um movimento paradoxal à privatização de órgãos e empresas públicas.

A Secretaria também desenvolveu ações de fomento para áreas de pouco interesse para o investimento privado. Foram realizados concursos públicos (editais) para financiar a produção de curtas-metragens; de apoio ao desenvolvimento de projetos e roteiros; para divulgação internacional de filmes; apoio a formação; e a pesquisa (idem). Contudo, a política audiovisual ainda estava fragmentada. A Fundação Nacional de Artes (FUNARTE) era responsável pelo Centro Técnico e Audiovisual e possuía ações de fomento ao curta-metragem. A preservação também careceu de uma política sistematizada e integrada, se restringindo a projetos pontuais da Secretaria do Audiovisual, atividades voltadas principalmente à difusão do seu acervo, enquanto a Cinemateca Brasileira esteve subordinada a estrutura do IPHAN (BEZERRA, 2013, p. 140).

Assim como vimos nos tempos da Embrafilme, a agenda da Secretaria do Audiovisual também abriu espaço para ressaltar o caráter “artístico” do cinema. Ela desenvolveu o Grande Prêmio do Cinema Brasileiro e promoveu apoio para a realização de festivais incentivando circuitos culturais formados por criadores e artistas com a finalidade de reprodução, legitimação e consagração das formas culturais, próprio da arte erudita (BORDIEU, 2005, p. 115).

Do mesmo modo, houve a iniciativa de formar o canal TV Cultura e Arte, colocado ao ar em 2001, no qual o governo tinha intenção de elevar os padrões de qualidade da programação das televisões, com uma programação voltada para documentários, séries de filmes de curta e longa-metragem nacionais e estrangeiros, privilegiando temáticas de cultura

erudita. A TV Cultura e Arte operou enquanto uma iniciativa de difusão cultural através do audiovisual, exibida na televisão por assinatura e formada por programação com 60 horas semanais (BRASIL, 2002, p. 66). Essa experiência, contudo foi descontinuada na gestão seguinte, e seu fracasso atribuído a “pouca clareza e consistência da política cultural” (BERTOLI FILHO, 2004). Pensando o audiovisual como instrumento de difusão da alta cultura, a SAv também lançou concursos públicos para financiar “documentários culturais” com temática sobre patrimônio, cultura popular, museus, bibliotecas, monumentos, teatros e personalidades, posteriormente distribuídos pelo Ministério da Cultura para bibliotecas, escolas, videotecas, órgãos públicos de cultura e personalidades do setor (BRASIL, 2002, p. 68-72).

1.4 CRISE NO CINEMA BRASILEIRO, O MINISTÉRIO DA CULTURA CEDE ESPAÇO

O programa de fomento direto impulsionado pela Secretaria do Audiovisual não foi capaz de atender as críticas às políticas estatais para o cinema. Nesse contexto ocorreu o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), em junho de 2000 na cidade de Porto Alegre, que reuniu acadêmicos, críticos, trabalhadores e empresários do mercado para “proteger, articular esquemas e propor soluções para a crise que há dois anos ameaçava a produção cinematográfica”. (MARSON, 2012, p. 148).

Os desdobramentos do III CBC nos ajudam a compreender a resposta do Estado para o Cinema, que culminou na construção da Ancine. O Congresso foi presidido por Gustavo Dahl, quadro egresso da Embrafilme que defendeu a centralidade do Estado como agente auxiliar do cinema brasileiro. Em seu discurso na abertura do congresso, Gustavo Dahl (2000) afirmou que “não há grande país sem cinema”, retomando bandeiras nacionalistas; e que, portanto, caberia ao Estado uma organização nacional contra a destruição, asfixia e inanição dos cinemas nacionais. Para Dahl (2000), o cinema brasileiro não deveria se acomodar a uma faixa pequena no mercado, e a televisão foi descrita como a experiência mais bem-sucedida de valorização da cultura e do audiovisual nacional. Contudo, o autor não deixou de destacar a precariedade em que se encontravam as emissoras públicas, estatais e educativas e denunciou a falta de espaço para a produção independente brasileira na televisão comercial.

O relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema realizou um diagnóstico duro das políticas existentes para o audiovisual. O Ministério da Cultura foi responsabilizado pela paralisia da produção, criticado pela falta de informações sistematizadas sobre o mercado,

pela ausência de filmes brasileiros na televisão e pela falta de outras fontes de financiamento para o cinema brasileiro. A atuação do Estado era vista como necessária pelo conjunto de participantes do congresso, afastando quaisquer perspectivas de extinção de políticas ou instituições, com elogios para a Lei do Audiovisual, considerada mecanismo indispensável “para garantir a isonomia competitiva na disputa de mercados” (III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA, 2000, p. 2). Enquanto a Secretaria do Audiovisual foi considerada institucionalmente frágil e incapaz de promover o desenvolvimento do setor.

O relatório final do III Congresso abrigou discussões e propostas vindas das diferentes áreas do cinema. Algumas delas procuravam retomar ou aperfeiçoar ações desenvolvidas em outros períodos, como o adicional de bilheteria para produtores, distribuidores e exibidores, o aprimoramento das leis de incentivo, e a criação de distribuidoras estatais. Outras apresentavam algumas novidades como criação de fundos públicos para o cinema, incluindo fundos regionais, propostas relativas a ampliação e modernização do parque exibidor e abertura de espaços para produção independente brasileira nas emissoras de televisão.

O relatório final também nos ajuda a perceber a proximidade e influência do governo no III Congresso. O documento sugere a criação de um novo órgão para interlocução entre o poder público e o cinema brasileiro, com participação efetiva do setor, para formular, regular e fiscalizar o mercado cinematográfico. Esta instituição deveria estar vinculada diretamente a Presidência da República, com a participação dos demais Ministérios como da Cultura, das Comunicações, do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior e Relações Exteriores. O documento antecipou os passos seguintes dados nas políticas para o audiovisual que culminaram na criação da Agência Nacional de Cinema.

Em resposta à crise no setor e às demandas organizadas a partir do III Congresso Brasileiro de Cinema, o Governo Federal criou via decreto em 13 de setembro o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, o GEDIC, com intuito de “articular, coordenar e supervisionar as ações para o desenvolvimento de projeto estratégico para a indústria do cinema no Brasil” (BRASIL, 2000). O GEDIC foi composto por Pedro Parente (Ministro da Casa Civil), Pedro Malan (Ministro da Fazenda), Alcides Tápias (Ministro do Desenvolvimento), Pimenta da Veiga (Ministro das Comunicações), Aloysio Nunes (Secretário-Geral da Presidência da República), Francisco Weffort (Ministro da Cultura). E representando trabalhadores e empresários do audiovisual brasileiro estavam Luiz Carlos Barreto (produtor), Carlos Diegues (diretor), Gustavo Dahl (pesquisa), Rodrigo

Saturnino Braga (distribuição), Luis Severiano Ribeiro Neto (exibição) e Evandro Guimarães (televisão).

O Ministério da Cultura foi aos poucos perdendo a preferência pela condução das políticas para o audiovisual. Melina Marson (2012, p. 154) justifica essa opção pelo caráter industrial que tentou ser empregado ao cinema. Porém, os órgãos com papéis mais proeminentes nas medidas foram a Casa Civil, a quem coube a coordenação, a escolha dos membros da sociedade civil e a designação da secretaria-executiva. Enquanto ao Ministério da Cultura, órgão historicamente com menos recursos, paradoxalmente, coube a responsabilidade de dar apoio administrativo e garantir os meios necessários para execução dos trabalhos do grupo (BRASIL, 2000).

Melina Marson (2012, p. 155-156) afirma que a criação do GEDIC foi vista com entusiasmo pelos cineastas. O grupo se apresentava como um compromisso do Estado com a pauta da industrialização do cinema brasileiro. Contudo, a autora destaca que as pessoas convidadas para o GEDIC são as mesmas presentes nas discussões de políticas para o setor das últimas décadas. Além de Cacá Diegues, Luiz Carlos Barreto, Gustavo Dahl, Severiano Ribeiro, também integrou o grupo Evandro Guimarães, representante das Organizações Globo, e identificado como lobista da empresa pela imprensa¹¹. Estas figuras, sem questionar seus méritos, representam setores, interesses e ideias amplamente conhecidas, dada sua intensa atuação no debate público ao longo dos anos. Estiveram ausentes da mesa de diálogos outros atores que pudessem apresentar novas possibilidades à mesa de negociações.

O GEDIC estabeleceu três objetivos principais para a política do audiovisual brasileiro. Foram eles o combate a hegemonia cinematográfica norte-americana, a integração entre cinema e televisão e a redução do preço dos ingressos. Eles seriam atingidos através de um novo órgão gestor no modelo de agência interministerial para cumprir o papel de normatizar, fiscalizar e controlar o cumprimento da legislação, assim como seria responsável por estabelecer os critérios e procedimentos para alocação de recursos públicos. Enquanto a Secretaria do Audiovisual deveria ser reformulada, com sua missão restrita às atividades ligadas ao “cinema cultural” como preservação, memória, formação de público, divulgação, e difusão. Também foi prevista a criação de um Fundo Financeiro, a reforma da legislação existente de forma a atender além da produção, a distribuição, exibição e infraestrutura técnica e a criação de uma legislação específica para televisão que taxasse 4% do seu

¹¹ Ver “Globo troca lobista”, *Revista Veja*, 18 fev 2017. Disponível em <<https://abr.ai/2zQtyLx>>. Acesso em 18 jul 2018; e “O dia em que a Globo piscou”, *Revista Carta Capital*, 03 set 2013. Disponível em <<https://bit.ly/2LuR16B>> Acesso em 18 jul 2018.

funcionamento publicitário para ser revertida em coprodução com o cinema, e garantia de espaço de exibição (apud MARSON, 2012, p. 156-157).

Como vemos, a proposta do GEDIC esteve em consonância com o que foi apresentado no III CBC. O relatório que descrevia uma “redefinição e expansão” das atividades da SAV (DAHL, 2001 apud MARSON, M., 2012, p. 156-7) na verdade esvaziou sua principal função de acompanhamento das leis de incentivo que seriam direcionadas para o órgão a ser criado. De acordo com a proposta, a SAV deixaria de estar “sobrecarregada pela administração de procedimentos criados pela renúncia fiscal” na qual acumulava a função de três órgãos anteriormente extintos anteriormente – Fundação do Cinema Brasileiro; Embrafilme e Conselho Nacional de Cinema - (DAHL, 2006), e sua atuação daí em diante deveria ser orientada para o fomento de obras de menor apelo comercial. Quanto a este futuro órgão, uma série de propostas evidenciavam que sua tarefa seria mais abrangente que apenas o setor cinematográfico. Previa-se a taxação de aparelhos de TV, videocassetes, DVDS e atuação para inclusão de filmes brasileiros no mercado da televisão aberta, por assinatura e de vídeo como forma de gerar recursos para a cadeia produtiva nacional (ARANTES, 2001) evidenciando que o foco não apenas no cinema, mas em toda cadeia audiovisual, o que não ocorreu. Ainda que com grande influência dos ex-dirigentes da Embrafilme, o relatório final do GEDIC suprimiu quaisquer menções à identidade nacional, que se encontraram presentes no relatório final do III CBC, o que mostra um afastamento cada vez maior do cinema e demais questões culturais (MARSON, 2012, p. 158).

As propostas do GEDIC basearam a redação da Medida Provisória nº 2.228-1 de 06 de setembro de 2001, que estabeleceu os princípios gerais da Política Nacional de Cinema, e criou o tripé institucional do audiovisual (IKEDA, 2015, p. 39), composto pelo Conselho Superior de Cinema, ligado ao Ministério da Casa Civil, a Agência Nacional de Cinema (Ancine) e a Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura.

A mudança mais relevante desta MP consiste na criação da Agência Nacional de Cinema, para dividir com a SAV a responsabilidade pela execução da política audiovisual. A Ancine inicialmente deveria estar vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, com a tarefa de fomentar, regular, e fiscalizar a indústria cinematográfica. Caberia à agência também a sistematização e o monitoramento dos dados do cinema nacional, a autorização de filmagens estrangeiras no país, o estabelecimento de cotas de telas – tarefas que haviam saído da responsabilidade do Estado desde o fim da Embrafilme.

Apesar da natureza jurídica de agência reguladora, a Ancine também ficou responsável pelo fomento à atividade cinematográfica. É o caso da instituição do Prêmio Adicional de Renda para produção, distribuição e exibição calculado conforme seu desempenho. A Medida Provisória também instituiu a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) incidente sobre veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras cinematográfica para fins comerciais, cuja cobrança originalmente foi revertida para o funcionamento da Ancine¹².

Outras possibilidades de fomento também foram criadas na MP. Ela previu a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional, os FUNCINEs, inspirados nos FICART previstos na Lei Rouanet (IKEDA, 2015, p. 46) compostos de recursos passíveis de serem abatidos via isenção fiscal, mediante investimento em projetos na área de produção, distribuição e infraestrutura de exibição, aquisição de ações de empresas de produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileira. Além disso, o artigo 39 X¹³ isentou o pagamento de CONDECINE no caso das programadoras estrangeiras de TV de acesso condicionado ao optarem por investir em obras audiovisuais brasileiras. No fomento direto, o artigo 47 instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional, o PRODECINE; posteriormente acompanhados pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (Pró-infra), que foram criados anos depois através da Lei nº 11.437/2006.

A SAV acabou readequando suas tarefas que foram formalizadas através do Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2002¹⁴. As atribuições referentes ao acompanhamento das leis de incentivo foram absorvidas pela recém-criada agência, enquanto a Secretaria do Audiovisual ficou responsável pelo apoio à produção de curtas e médias-metragens, formação de mão de obra, difusão de filmes por meios de festivais interna e externamente, além da preservação e restauração do acervo do cinema brasileiro.

¹² Posteriormente, esses recursos compuseram o Fundo Setorial do Audiovisual. Sobre o redesenho da Ancine e a criação do FSA, aprofundaremos no capítulo seguinte.

¹³ Inciso inserido pela Lei nº 10.454, de 13 de maio 2002.

¹⁴ Este decreto formaliza a transferência da SAV para a Ancine das funções previstas na MP 2.228-1/2001, para evitar sobreposições. O art. 7º descreve as funções transferidas: I – registro de obras audiovisuais, II – emissão de Certificado de Registros de títulos, III- emissão do Certificado de Produto Brasileiro, IV – relações com organismo de governo responsáveis pela importação e exportação de obras audiovisuais; VI – acervos documentais da Coordenação de Registro da SAV; VII – projetos aprovados e em andamento; VIII – o processo de análise, aprovação, acompanhamento e prestação de contas de projetos enquadrados nas leis de incentivo em vigor, IX – processos referentes a acordos internacionais, X e XI – a guarda e conservação do acervo documental da Embrafilme, e CONDECINE, XII – contratos e convênios firmados com órgão e entidades públicas e privadas.

Operou-se novamente uma divisão institucional que espelhou a visão binária de cinema enquanto arte e indústria, ou seu caráter cultural e comercial. A agência estaria responsável pelas pautas industriais, e a secretaria pelas atividades ditas culturais (IKEDA, 2015, p. 41; SECRETARIA DO AUDIOVISUAL, 2002, p. 80). Esta separação de tarefas é análoga a divisões anteriormente criadas para atender a política para o cinema, como a organização institucional da Embrafilme nos anos 1970 e 1980, com a Diretoria de Operações Não Comerciais (DONAC) de um lado, e de outro a Superintendência Comercial (SUCOM) e a Superintendência de Produção (SUPROD); ou a divisão entre Embrafilme e a Fundação do Cinema Brasileiro nos anos 1980; e a divisão de tarefas entre SAV, e Instituto Brasileiro de Arte e Cultura e FUNARTE nos anos 1990.

Marcelo Ikeda aponta algumas limitações na natureza da Ancine. A primeira delas diz respeito à retirada da televisão em seu âmbito de atuação, o que corresponde com a histórica separação entre as políticas culturais e a televisão (RUBIM, A. A. C.; RUBIM, L, 2004; RUBIM, 2010), que com morosidade, avanços, recuos, e impasses foi enfrentado pelo Ministério da Cultura a partir de 2003. Em um contexto de enfraquecimento do Estado é difícil pensar que a Ancine fosse capaz de organizar esta pauta. Nesse sentido, uma anedota de Orlando Senna, Secretário da SAV a partir de 2003, se torna verossímil

(...) nós temos, na história do cinema brasileiro, o que costumamos chamar de a “Noite do Delete”. No último encontro de discussão do Ministro Pedro Parente com o GEDIC e seu subgrupo de cineastas (Carlos Diegues, Luiz Carlos Barreto, Luiz Severiano Ribeiro Neto, Rodrigo Saturnino Braga, Evandro Guimarães e Gustavo Dahl, coordenador), quando estava encaminhada a formulação da proposta para a criação de uma Agência do Audiovisual, desceu alguém de um helicóptero e teve uma conversa com o próprio Fernando Henrique. Começaram então uma série de contra-ordens ao pessoal que estava trabalhando na formulação da agência e o próprio ministro Pedro Parente começou a “deletar” tudo o que se referia à televisão. (CARVALHO, E., 2007)

Da remoção da televisão do seu campo de atuação também se desdobram outras particularidades da Ancine. Marcelo Ikeda (2015) aponta as diferenças dela para demais agências reguladoras. Estas foram criadas em um contexto de privatização de empresas estatais, no qual caberiam às agências o papel de regulamentação, sendo um intermediário entre os interesses das empresas privadas, do Estado e do cidadão (IKEDA, 2015, p. 50-55). Ao contrário, a Ancine se caracterizou como uma agência atípica, pois o setor regulado não era nem um monopólio, nem um bem ou serviço transferido para iniciativa privada. Além

disso coube a Ancine não só a regulação, mas também o fomento ao mercado nacional, legitimada por acordos internacionais de proteção aos bens e indústrias culturais nacionais. Nesse sentido, o autor aponta que faria mais sentido caso a agência possuísse responsabilidade sobre todo setor audiovisual e de comunicações, tal como o *The Office of Communications* (OFCON) da Inglaterra, que possui funções similares as executadas pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e a Ancine¹⁵. Para Melina Marson (2012), a falta de ligação entre as políticas de comunicação e de cultura foi um dos impeditivos históricos para a industrialização da cadeia cinematográfica nacional.

As agências reguladora guardam grande afinidade com a agenda do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Havia a crença que o Estado deveria limitar sua atuação a um papel técnico¹⁶ que permitiria estar distante dos excessos do mercado e do governo. Para atingir este objetivo, as agências reguladoras foram dotadas como autarquias especiais, com independência administrativa e financeira, com um corpo de funcionários concursados e especializados, estabilidade de seus dirigentes e vinculada, mas não subordinada aos ministérios (IKEDA, 2015, p. 53-55). Essa distância permitiria à agência, construir política de Estado que sobrevivessem aos diferentes governos, sem interferência de pressões partidárias, de corrupção e apadrinhamentos políticos (IKEDA, 2015, p. 49-52).

Marcelo Ikeda afirma que apesar de prever a função de regulação e fomento do mercado, a legislação que a criou deu poucos poderes a agência. Para o autor, os mecanismos atribuídos a ela não foram robustos o suficiente para permitir uma atuação mais enérgica, se limitando a “publicar normas (as Instruções Normativas) que aperfeiçoaram os procedimentos operacionais de aprovação e acompanhamento dos projetos inscritos para captação de recursos, mas sem propor uma reavaliação mais profunda desses procedimentos” (IKEDA, 2015, p. 70). A cota de tela e a obrigatoriedade de informações do setor também são citados como exemplo de falta de capacidade da agência. A primeira era de responsabilidade da Presidência da República determinar a quantidade de dias, cabendo a Ancine apenas sua aferição, tornando o processo mais sujeito a pressões políticas. A segunda diz respeito a exclusão da televisão aberta e de acesso condicionado da obrigatoriedade em repassar informações sistematizadas a agência reguladora, impossibilitando uma análise completa de

¹⁵ Renata Rocha (2014) relata em sua tese, nos anos 1990, o ministro das comunicações Sérgio Motta sugeriu um desenho institucional que criasse a Agência Nacional de Comunicações, que dentro de suas atribuições regularia a televisão e o rádio. Com sua morte, o projeto não avançou. Ver: ROCHA, 2014, p. 75.

¹⁶ Conforme defenderemos ao longo desta dissertação, a retórica presente no discurso neoliberal de defesa de um Estado técnico também é uma opção política, em favor das leis do mercado, e tem sido responsável por produzir assimetrias e perpetuar desigualdades.

dados deste mercado. Por isso ele defende que a criação da Ancine esteve “mais preocupada em prevenir as ‘falhas do governo’ do que as ‘falhas do mercado’” (IKEDA, 2015, p. 65)

Com a eleição do Governo Lula ocorreram mudanças que afetaram a trajetória das políticas para o cinema. Sua vitória simbolizou um encerramento do ciclo de políticas neoliberais, procurando recuperar o papel do Estado na economia e na garantia de direitos para a população. Na área da Cultura, a posse do ministro Gilberto Gil indicou mudanças substanciais no modo como o Estado se relacionou com a Cultura. Esta conjuntura alterou o desenho das políticas do audiovisual criado pela Medida Provisória nº 2.228/2001 e nos ajudará a entender a agenda da Secretaria do Audiovisual, nos anos de 2003 a 2014, objeto desta pesquisa.

CAPÍTULO 2 A CONSTRUÇÃO DE AGENDA NO MINISTÉRIO DA CULTURA APÓS 2003

No capítulo anterior, mapeamos o conjunto de temas e questões que pautaram a construção das políticas para o cinema no século XX. Para analisar a agenda da Secretaria do Audiovisual entre os anos 2003-2014, optamos por, antes, compreendê-las dentro de um contexto de mudanças ocorridas nas políticas culturais nesse período.

John W. Kingdon (1995) ao escrever seu livro *Agendas, policies and alternatives* realiza uma distinção entre *government agenda* e *decision agenda*. A primeira se refere aos temas que recebem atenção no discurso oficial, ou seja, pronunciamentos, entrevistas, declarações. A segunda diz respeito aos temas que permeiam as decisões, e são concretizadas através de legislações, ações e políticas públicas. Essa divisão parte do pressuposto que o discurso oficial e as ações nem sempre andam juntas, ainda que a *government agenda* e a *decision agenda* guardem estreita relação entre si.

Para John Kingdon, a formação da *government agenda* decorre de três processos: a identificação de problemas, a dinâmica política, e a atuação dos “participantes visíveis”. A identificação de problemas não é um simples reconhecimento de circunstâncias ou do estado das coisas, mas um posicionamento a fim de distinguir temas que devem ser alvo do poder público. Assim algumas questões podem nunca ser alvo de consideração, enquanto outras com maior afinidade com os valores compartilhados pelas pessoas de dentro do governo podem ser consideradas problemas. A dinâmica política também afeta a definição da agenda, sendo difícil que itens que conflitem com o humor nacional da população ou com o resultado das eleições entrem na agenda de governo.

Os “participantes visíveis” se referem às pessoas ocupantes dos principais cargos da administração pública¹⁷. Esta expressão é utilizada para designar o Presidente da República, seus assessores próximos, as pessoas nomeadas para os principais órgãos do governo; membros do legislativo que em comum possuem uma grande influência para definir a agenda de governo (KINGDON, 1995, p. 196-199).

Por isso, na primeira parte deste capítulo vamos explorar os discursos de posse dos ministros deste período para identificar as intenções presentes na *governement agenda*. Nesta análise teremos o cuidado de pontuar as semelhanças e discontinuidades durante as trocas de

¹⁷ Ao se referir ao poder público, o autor utiliza o termo *administration* que segundo ele pode se referir a um dos seguintes agentes, ou uma combinação dos três, são eles: o presidente, seu gabinete, ou ao primeiro escalão do seu governo. Ver KINGDON, John. *Agendas, policies, alternatives*. 2005, p. 21-22.

gestão no MinC¹⁸. Em um Ministério de criação recente, com baixa institucionalidade de suas políticas, e carente de recursos humanos e financeiros para suas atividades as alterações de prioridades nos discursos dos ministros constroem uma fronteira tênue entre aquilo que foram as marcas que os novos gestores tentaram imprimir em suas gestões e aquilo que Albino Rubim como a instabilidade tradicional das políticas culturais brasileiras, isto é, descaso com ações anteriores, fragilidades do órgão e ausência de políticas permanentes (RUBIM., 2007a).

A segunda parte deste capítulo trará uma descrição das políticas do audiovisual. Teremos como foco as ações do Ministério da Cultura, especificamente dos seus órgãos responsáveis pela execução das políticas para o audiovisual¹⁹, a Agência Nacional de Cinema e a Secretaria do Audiovisual entre os anos de 2003 a e 2014²⁰. A partir deste levantamentos pretendemos montar um breve panorama das atribuições dos órgãos, do papel de cada um deles na condução das políticas do audiovisual ao longo dos anos e as políticas de financiamento do setor.

2.1 A AGENDA DO MINISTÉRIO DA CULTURA ATRAVÉS DOS DISCURSOS

Em 2003 a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva provocou mudanças no cenário político. As eleições presidenciais levaram ao poder pela primeira vez após a redemocratização um partido de esquerda, representado por um líder sindicalista metalúrgico, derrotando o candidato do governo José Serra. Ainda que, por motivos internos ao contexto brasileiro, essa vitória não tenha se refletido em maioria do Partido dos Trabalhadores nas casas legislativas, observamos uma disposição mais favorável da sociedade às ações do Estado como indutor da diminuição das desigualdades.

John Kingdon descreve que a dinâmica política – *political stream* – composta pelo processo eleitoral, as alterações no humor nacional, e as mudanças no poder público possuem grande influência na definição da agenda (1995, p. 163). O momento indicava uma propensão

¹⁸ O Ministério da Cultura no período ficou sob responsabilidade do PV (Gilberto Gil e Juca Ferreira) e posteriormente do PT (Ana de Hollanda e Marta Suplicy), com um grande quantidade de petistas e filiados ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB) ocupando os cargos de destaque, secretarias e diretorias. Juca Ferreira se desfilou do PV, e ingressou posteriormente no PT. Ana de Hollanda ainda que não fosse filiada ao partido teve sua nomeação atribuída a atores do PT. E Marta Suplicy se desfilou logo após sair do governo.

¹⁹ Por isso, optamos por não abordar o Conselho Superior do Cinema, ainda que ele faça parte do tripé institucional do audiovisual criado a partir da Medida Provisória nº 2.228/01. Seu papel é principalmente de ser uma instância de participação e diálogo da sociedade civil, empresários do mercado audiovisual e governo.

²⁰ Como veremos mais à frente, outro órgão assumiu centralidade na condução da política do audiovisual, e se tornou Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual, cuja administração foi composta por funcionários da Ancine e da SAV.

para a execução de políticas baseadas em um papel ativo do Estado na condução da economia e na garantia dos direitos da população, interrompendo uma trajetória neoliberal de privatizações, arrocho salarial e precarizações nas relações de trabalho. Sem entrar em maiores detalhes sobre a atuação dos presidentes Luis Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, podemos descrevê-los como governos que obedeceram ao tripé macroeconômico conservador iniciado no período anterior – câmbio flutuante, *superavit* fiscal e metas de inflação – combinado com a retomada de investimentos públicos, com o fortalecimento político e orçamentário dos órgãos públicos e empresas estatais, com crescimento da renda da população, aumento do mercado interno e redução da pobreza e das desigualdades. Contudo, não realizaram as grandes reformas estruturantes, como a reforma política, bancária, tributária, agrária e urbana. Como Laura Carvalho (2018) descreve, um processo de distribuição de renda feita no limite, sem enfrentar as grandes corporações ou democratizar as instituições para desconcentrar riquezas e poderes. Esse argumento de um governo de consolidação de direitos, sem enfrentamentos é encontrada em outros autores como André Singer (2002) e é uma ferramenta pertinente para analisarmos as políticas públicas executadas.

Outra característica importante a ser reafirmada e que se reflete nas políticas culturais, está na chegada de novos atores ao poder a partir da eleição de Lula em 2003. Oriundo do movimento sindical, trouxe consigo uma série de representantes de setores dos movimentos sociais: demais sindicalistas, ambientalistas, militantes da reforma sanitária, da reforma urbana e agrária, feministas, indígenas, quilombolas. No campo cultural destacamos a presença na campanha de militantes de movimentos pela democratização das comunicações, da cultura *hacker*, pela reforma dos direitos autorais e de uma parcela significativa da chamada “classe artística”. Isso pode ser comprovado com a ampla participação no encontro de artistas em apoio a campanha do então candidato Lula em 2002 no Canecão, e no Seminário Nacional do Audiovisual realizado no mesmo ano pela equipe de transição do governo. Acreditamos que a inserção desses atores, na ocupação de cargos na administração pública, e sua presença nos canais de diálogo e das instâncias de participação social diferenciam os governos Lula e Dilma, do desenvolvimentismo dos anos 1950-60, pois garantiram o protagonismo dos grupos historicamente excluídos na construção das políticas pública. Isto também explica o caráter inovador que tiveram as iniciativas implementadas no Ministério da Cultura.

A composição do governo, contudo, refletiu a coalização de partidos reunidos na campanha e a necessidade de formar maioria no legislativo, de modo que grandes interesses permaneceram intocados. Por exemplo, a inclusão de políticas de agricultura familiar, não retirou do agronegócio os incentivos governamentais, inclusive, seus representantes tiveram livre acesso ao governo federal, e foram nomeados para os principais cargos do Ministério da Agricultura. De modo análogo, como veremos mais à frente as políticas desenvolvidas pelo Ministério da Cultura não foram capazes de mudar a matriz de financiamento da cultura baseado nas leis de incentivo fiscal. Também se mostraram insuficientes para democratizar os meios de comunicação do país, sob resistência de dentro do governo, como no Ministério das Comunicações, que não defendia a mesma pauta. Em resumo, uma política de garantia de direitos de grupos sociais historicamente excluídos, porém com grandes dificuldades em quebrar os privilégios.

Sob essas premissas foi realizado o trabalho do Ministério da Cultura. Considerando a grande influência que os principais membros do governo exercem para definir a agenda (KINGDON, 1995), analisaremos os pronunciamentos realizados por ocasião da posse dos ministros Gilberto Gil (2003-2008), Juca Ferreira (2008-2010), Ana de Hollanda (2011-2012) e Marta Suplicy (2012-2014). A partir dos discursos percebemos um conjunto de princípios que construíram uma coesão no discurso oficial do Ministério e que tiveram influência nas ações desenvolvidas pela SAV. Destacamos três itens a serem analisados i) o papel do Estado, ii) o reconhecimento da diversidade cultural no país, iii) o entendimento da cultura a partir do seu conceito ampliado; sem deixar de apontar as rupturas que surgiram ao longo das gestões.

2.1.1 O papel do Estado

O discurso de posse de Gilberto Gil, nomeado pelo presidente Lula no início de seu primeiro mandato, nos ajuda a compreender o processo que deslocou o Ministério de uma posição figurativa em que esteve durante a gestão anterior. Para o ministro, o MinC deveria ser responsável pelas mudanças no corpo e no espírito do país, durante a nova fase em que o Brasil entrou com a eleição do presidente Lula (GIL, 2013).

Os ministros nomeados por Lula e Dilma se comprometeram a fortalecer os órgãos públicos de cultura (RUBIM, 2010), porém procuraram se prevenir de quaisquer críticas que o acusassem de dirigismo. Gilberto Gil (2013, p. 230) recusou o papel do Estado enquanto

fazedor de cultura, lhe imputando a tarefa de agir para “proporcionar condições necessárias” (2013, p. 230) para seu acesso, sua criação e produção, entendendo a cultura como direito da população. Seu sucessor, Juca Ferreira, refutou o estereótipo de estatista, mas sem negar a importância de uma atuação incisiva do Estado na esfera cultural (2013, p. 494). Para ele, sua tarefa está em “reconstituir delicadamente o papel do Estado” seja no fomento e na regulação dos mercados de bens culturais, na disponibilização dos meios para garantir o fazer cultural, e defesa da cultura enquanto direito (idem).

Em sua posse em 2011, Ana de Hollanda, nomeada pela presidenta Dilma Rousseff, situou a atuação do Ministério dentro de um legado de avanços democráticos conquistados pelo presidente Lula (HOLLANDA, 2011) e sua sucessora, Marta Suplicy, ao assumir o cargo em 2012, também procurou afastar a imagem de um Ministério intervencionista, dizendo que não cabe a ele fazer cultura, mas proporcionar espaços e oportunidades de forma autônoma, elogiando o histórico da política cultural construída nos governos Lula e Dilma a partir da participação social (SUPLICY, 2012).

O tom dos discursos dos sucessivos ministros foi de continuidade ao trabalho iniciado por Gilberto Gil, em oposição a concepção neoliberal de políticas culturais desenvolvidas nos anos 1990. Para Gilberto Gil, os órgãos públicos não podiam se ausentar e deixar que as regras do mercado fossem as únicas que regessem o fazer cultural. Ele diz “(...) o Estado não deve deixar de agir. Não deve optar pela omissão. Não deve tirar fora de seus ombros a responsabilidade pela formulação e execução de políticas públicas” (idem, p. 231). Apesar de reconhecer a relevância das leis de incentivo fiscal no financiamento de bens culturais, ele conclui que “o mercado não é tudo. Não será nunca” (idem). Para Juca Ferreira o ministério tinha a tarefa de “construir um Estado democrático que o povo brasileiro precisa, tem direito e merece” (2013, p. 483). Ana de Hollanda (2011) elogiou a herança recebida pelo ministério, e ressaltou sua missão como “fomentador, incentivador, financiador e indutor do processo de desenvolvimento cultural do país”, colocando sua gestão como continuidade do trabalho que havia sendo realizado. Marta Suplicy também reforçou a missão do Ministério em atuar como um mitigador para evitar que a cultura brasileira se subordine à “lógica devastadora do mercado, a pasteurização de atividades e obras pautadas pela globalização” (SUPLICY, 2012).

Percebemos então uma tentativa dos diferentes ministros e ministras de se diferenciarem do modo como historicamente o Estado se relacionou com a cultura. Eles procuraram se distanciar das políticas culturais que colocavam o Estado como produtor e interventor da vida

cultural, assim como rejeitaram subordinar a cultura brasileira às regras do mercado. As tradições sob as quais o Estado brasileiro lidou com a cultura foram reconhecidas em pesquisas realizadas por Albino Rubim (2007a, 2008, 2010) que identificou três modos como o poder público historicamente atuou i) sob a tradição do autoritarismo, na qual os governos antidemocráticos promoveram um intenso desenvolvimento de políticas culturais ao mesmo tempo em que reprimiam e censuravam contra vozes discordantes ao discurso oficial; ii) sob a tradição da ausência na qual os Estados deixam de formular e executar políticas para cultura, ou transferiram essa responsabilidade para o setor privado; e iii) sob a tradição de instabilidades referentes a falta de continuidade das políticas culturais ao longo dos diferentes governos. Marilena Chauí (2006) também faz um trabalho de descrição das concepções de como o Estado brasileiro se relacionou com o fazer cultural, quais sejam: i) sob a forma do Estado autoritário, produtor oficial de cultura; ii) sob a forma do Estado populista que divide a cultura entre de elite e popular, e acredita que esta última deve ser enaltecida e instrumentalizada pelo governo; e iii) sob o Estado neoliberal que constrói política e ações que se inspiram unicamente nas regras do mercado: a lucratividade, a moda, e a consagração dos consagrados. Marilena Chauí realiza uma crítica dessas concepções e propõe um novo modo de fazer política cultural, de forma democrática, e que portanto era necessário entender a cultura como direito, a cidadania cultural.

Esta crítica realizada por Marilena Chauí (2005) e o entendimento de cultura enquanto direito encontra ressonância no discursos dos ministros. Albino Rubim (2007) também afirma que a partir da gestão de Gilberto Gil iniciou-se um enfrentamento das três tradições sob as quais o governo lidou com a cultura. A criação de conselhos e a realização de conferências e debates permitiu o aprofundamento da participação popular na construção das políticas e promoveu o diálogo com grupos historicamente excluídos. E legislações como o Sistema Nacional de Cultura, promulgado em 2012, e o Plano Nacional de Cultura, promulgado em 2010, são exemplos de tentativas pelas quais tentou-se garantir continuidade nas políticas culturais do país.

A opção por aprofundar a democracia nas políticas culturais exigia também uma alteração nas políticas de financiamento. Juca Ferreira (2013) em seu discurso de posse prometeu iniciar um processo de diálogo para a reforma da Lei Rouanet e ao final de sua gestão enviou para a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.722 com o objetivo de tornar a lei mais simples, ágil, justa e racional. Suas sucessoras não foram capazes de aprovar o projeto, e a manutenção da Lei Rouanet como principal mecanismo de financiamento sem a

correção de suas distorções se tornou um entrave para o projeto político cultural democrático do Ministério. Contudo João Domingues e Victor Souza (2011) destacam que houve uma ampliação do Fundo Nacional de Cultura e seus recursos foram utilizados enquanto “política redistributiva” e orientado para setores marginalizados. Para os autores, na “ausência de perspectiva de revisão da estrutura de organização do financiamento público e seu modelo gestor” coube ao ministério realizar uma discriminação positiva, buscando os grupos historicamente excluídos desse mecanismo (idem, p. 138).

O Ministério ao longo dos anos também falhou em conseguir inserir a política cultural dentro do projeto de desenvolvimento do país, como afirma Albino Rubim (2017b). A intenção de Gilberto Gil era inserir o Ministério na disputa de ideias no país, e como parte do projeto de “construção de uma nação realmente democrática, plural e tolerante” (GIL, 2013, p. 231-232). Os avanços executados nas políticas culturais não foram suficientes a ponto de chegar a um grau de “maturação e inovação” capazes de fomentar mudanças de valores e comportamentos na sociedade e no modelo econômico, sendo este um dos principais desafios para as políticas culturais (RUBIM, 2017b).

Percebemos que ainda com limitações as diferentes gestões em comum se diferenciaram dos modelos tradicionais de relação entre Estado e Cultura. O desenvolvimento de políticas culturais, a edição de leis e decretos, e o fortalecimento institucional do Ministério da Cultura não prescindiu do diálogo e de participação social, que se tornaram uma característica da política cultural executada. Porém, as gestões de Ana de Hollanda e posteriormente de Marta Suplicy tiveram dificuldade de manter a intensidade de diálogo com a sociedade construída nos anos anteriores. O Ministério também não foi capaz de inserir a cultura como instrumento questionador e formador de um novo modelo de desenvolvimento para o País, e não conseguiu reformar seu principal mecanismo de financiamento cultural, mantendo as distorções e assimetrias inerentes às leis de incentivo fiscal existentes. Mas ao fim, construiu políticas que funcionaram como contrapeso, *counterweight* (McGUIAN, 2006) para manutenção de atividades que de outra forma não conseguiriam ser financiadas, continuadas e potencializadas pelas regras do mercado.

2.1.2 Diversidade cultural

“Que quero o ministério presente em todos os cantos e recantos de nosso país”. O ministro Gilberto Gil (2013) usa essa frase que toca em um dos principais problemas causados pelas leis de incentivo e, portanto, da política cultural vigente, a concentração de recursos. Isto é, a defesa que o ministério deve ampliar o escopo de ações para atingir públicos, regiões, temas e linguagens até então excluídos. Em seu discurso, Gil enalteceu a pluralidade e a diversidade que compõem a unidade da cultura brasileira (p. 232). Ela é identificada através do sincretismo, variedade e é enaltificado seu potencial para “contribuir objetivamente para a superação dos desníveis sociais, mas apostando sempre na realização plena do humano” (idem). Caberia ao Ministério, então, a missão de fomentar as manifestações culturais do país que estivessem naquele momento desprezadas ou adormecidas (p. 231).

Percebemos no discurso de Juca Ferreira (2013) que muitas das questões levantadas por Gil já encontravam-se encaminhadas através de ações realizadas pelo MinC. Juca Ferreira relacionou de maneira mais incisiva que o trabalho do Ministério não deve ser apenas reconhecer a diversidade, mas reverter os processos que possibilitaram a concentração de recursos e a exclusão de grupos culturais. Para ele, cabe ao MinC se aproximar das periferias, e reverter a situação em que o Estado só chega a essas populações através dos aparelhos de repressão estatal. No discurso de Juca Ferreira, a cultura é a todo momento contextualizada dentro das desigualdades econômicas e sociais, sob as quais caberia ao poder público garantir seu pleno exercício como direito básico, como saúde, habitação, comida, na qual o ministro dialoga com o conceito de direito à cultura de Marilena Chauí (2005). Para isso, o Estado deveria não só agir através de políticas culturais, mas alterar seu modo de funcionamento, adaptar seu arcabouço legal e burocracia para poder cumprir com sua função de fomentar o acesso e a produção cultural dos grupos culturais em sua diversidade.

Ana de Hollanda (2011), ao tomar posse, enaltece o processo de inclusão social dos períodos anteriores e a atenção do Ministério aos fazeres culturais e artísticos até então esquecidos. Ela destacou sua nomeação como primeira ministra da cultura enquanto reflexo das mudanças iniciadas com a chegada do Presidente Lula à Presidência da República e continuadas pela Presidenta Dilma Rousseff. Para Ana de Hollanda a diversidade cultural e a criatividade se entrelaçam, e cabe ao ministério apoiar artistas e criadores, assim como garantir ferramentas e meios para a “sustentação objetiva de seus afazeres” (HOLLANDA, 2011).

Marta Suplicy associou a diversidade com a identidade brasileira, identificada pela heterogeneidade dos povos e as diferentes linguagens artísticas que possuem papel para

melhorar a qualidade de existência de cada pessoa. Este aceno às variadas linguagens pode ser vinculada ao distanciamento de sua antecessora perante diversos grupos culturais até então ativos no Ministério, como os grupos ligados à cultura digital e os *Pontos de Cultura*.

O crescimento da agenda da diversidade cultural nas políticas culturais obedece a um padrão identificado mundialmente. Se nos anos 1970 e 1980, o discurso de identidade cultural pautavam as políticas culturais na América Latina, nos anos 2000 prevaleceu a narrativa da diversidade cultural (ACHINTE, 2009; RUBIM, 2009). A construção do sentimento de pertencimento a uma nação foi essencial em um momento de fortalecimento dos Estados Nacionais, no qual a cultura operou como elemento de integração dos seus cidadãos, e como mecanismo de exclusão entre aqueles que não se enquadravam sob o discurso oficial (HABERMAS, 2002, p. 127). Em seu surgimento, a defesa da diversidade se apresentava como capaz de reverter este processo de silenciamentos, censura, folclorismos e higienização presentes nas políticas de construção de identidade e cultura nacional.

Um erro que pode acometer as políticas da diversidade é apreender as culturas como características fixas e imutáveis, tais como as ações em defesa da biodiversidade, baseadas no isolamento e na preservação. Ao contrário, as políticas devem ser capazes de reconhecer que as culturas são compostas por sujeitos históricos, com liberdade de dar continuidade às suas tradições, negá-las ou se apropriar dela e cuja responsabilidade do Estado é garantir os meios para que esses “universos vitais se reproduzam” (HABERMAS, J., 2002, p. 250).

Para Canclini as culturas não se constituem através de realidades estáveis, mas são construídas através de interações e diálogos, ainda que com relações desiguais de poder entre elas (CANCLINI, 1990). Da mesma maneira, autores como François Bernard (*apud* RUBIM, 2009, p. 112) localizam a diversidade cultural não como uma constatação, mas como movimentos ou processo de luta. Por isso, há uma preocupação que o conceito de diversidade cultural não dê conta de desenvolver um projeto democrático no qual existem diferenças que são composta por conflitos e tensões irreconciliáveis (BARBALHO, 2007, p. 58)

Em diálogo com esses autores, identificamos que Gilberto Gil recusa o conceito de folclore (GIL, 2013, p. 230) enquanto cultura produzida de forma primitiva e atrasada em comparação com os cânones ocidentais. Juca Ferreira de modo mais categórico, associa a diversidade ao processo de exclusão social e cultural, uma vez que a arte e cultura “não se desenvolvem no vácuo” (FERREIRA, 2013, p. 484). Para ele, a política cultural deveria ser responsável por possibilitar o surgimento de reflexões críticas sobre os padrões de consumo e

desenvolvimento que a sociedade almeja e não poderia deixar de estar inserida dentro de um projeto mais amplo de combate as exclusões sociais.

Esse tom foi atenuado nos discursos de Ana de Hollanda e de Marta Suplicy. Nas falas das ministras se ausentaram as perspectivas de luta, tensionamento e desigualdade da diversidade cultural e prevaleceu o discurso de “mistura” e “sincretismo”; como “milagre brasileiro” e como “alma brasileira” que “brilha para nós mesmos – e rebrilha para o mundo inteiro” (HOLLANDA, 2011), referências também presentes no discurso de Gilberto Gil (2013) e Juca Ferreira (2013). Marta Suplicy (2012) também falou em “mestiçagem tupiniquim”, mas abordou a diversidade de modo mais complexo, e menos estático, ao identificar a capacidade das culturas de se “interligar, conversar, experimentar, questionar, romper o estabelecido para nascer o novo”.

A falta de maior apuração conceitual com a diversidade cultural por parte dos ministros e ministras, contudo, não retira o ineditismo e a relevância que tiveram as ações realizadas pelo MinC que incluíram linguagens e populações historicamente excluídas. Houve preocupação que as políticas do ministério possuíssem uma abrangência nacional, procurando evitar a concentração regional de recursos característica das leis de incentivo do país. O ministério conseguiu trabalhar com uma convergência entre políticas de diversidade cultural e inclusão social, desenvolveu ações para grupos marginalizados pelo autoritarismo estrutural da nossa sociedade, e também para linguagens artística e manifestações culturais excluídas da regra do mercado (RUBIM, 2017b).

Nesse aspecto, o programa *Cultura Viva*, e sua ação mais evidente os *Pontos de Cultura* sobressaem como um exemplo positivo da relação construída pelo ministério. Recusando a tradição do Estado que pretende levar cultura a população pobre, o programa tem como objetivo fomentar a produção cultural já existente e que até então existia sem apoio público. Caberia ao Estado se despir de quaisquer tentações autoritárias que sujeitassem as culturas populares a uma identidade nacional (TURINO, 2009) e desenvolver um processo de reconhecimento e fomento das práticas culturais realizadas em todo país. Os *Pontos de Cultura* baseiam-se no protagonismo dos grupos culturais, incentivando sua autonomia, o diálogo e interação entre eles, e caberia ao Estado a iniciativa de garantir formas de resistência, trocas e interações desses grupos com a cultura hegemônica globalizada.

É importante ressaltar que não se trata de uma ação isolada de um ministério para a diversidade. Esse é um risco que as políticas culturais correm ao circunscrever esta temática em apenas um órgão, e retirarem essa preocupação de todo restante da administração pública

(CAMAROTTI, 2014, p. 168). É possível perceber que demais órgãos do governo federal incluíram essa pauta em seu conjunto de ações, como as cotas raciais nas universidades públicas; a criação de Secretaria Especial de Saúde Indígena do Ministério da Saúde; o recorte de gênero em políticas como o Bolsa Família e o Minha Casa Minha Vida. Contudo, o país permaneceu sem superar os empecilhos da burocracia estatal e as estruturas autoritárias que ajudaram a consolidar privilégios no país.

Pouco se avançou também em outra questão estreitamente ligada a diversidade cultural: a democratização dos meios de comunicações. O Ministério da Cultura passou a reconhecer, valorizar e fomentar formas de expressão e grupos até então excluídos das políticas culturais. Porém, em um país em que a televisão é o principal veículo de transmissão de conteúdos culturais, não é possível falar em respeito à diversidade se ela não se reflete em variedade de emissores, de vozes e de identidades narradas, representadas e assistidas (MARTÍN-BARBERO, 2000, p. 337; MARTÍN-BARBERO, GAUTIER, 2005). A ausência de democratização dos meios de comunicação capaz de quebrar monopólios e aumentar a pluralidade de imagens e vozes veiculadas também prejudicou a circulação de outros valores e princípios na sociedade, que não aqueles subordinados aos interesses dos principais patrocinadores das televisões comerciais.

2.1.3 O conceito de cultura

Outro tema recorrente na fala dos ministros diz respeito ao conceito de cultura utilizado pelo ministério. Não se trata apenas de uma discussão filosófica ou acadêmica, mas um elemento que ajuda a compreender as características específicas de uma determinada política cultural (RUBIM, 2007b). Como vimos, historicamente a cultura foi tomada como ferramenta de educação e civilização da população; como elemento criador de um sentimento de identidade nacional; como veículo da ideologia oficial do Estado; e como bem cuja produção e consumo deveriam ser orientados conformes as regras do mercado – tradições sob as quais os ministros procuraram romper.

Gilberto Gil partiu de uma noção ampliada de cultura como “tudo aquilo que, no uso de qualquer coisa, se manifesta para além do mero valor de uso”, que transcende o aspecto técnico e está ligada aos símbolos, signos, atos, gestos, e os jeitos de uma população (2013, p. 230). Por isso, sob seu entendimento as políticas culturais não poderiam ser limitadas apenas

aos artistas e a intelectualidade, mas ao conjunto da população (idem, p. 229-230). O ministro também recuperou em duas ocasiões o sentido antropológico²¹ da cultura, ao associar a política cultural a um “exercício de antropologia aplicada” (idem, p. 231) e ao descrever sua tarefa no ministério como um *do-in* antropológico despertando partes desacordadas do país.

O trabalho de Néstor Garcia Canclini nos ajuda a compreender o conceito de cultura que orientou o Ministério. Canclini define cultura como processo de significação na vida social (2015, p. 41) que atua na produção, reprodução e renovação das estruturas sociais (1983, p. 42-43). A cultura não se limita a um conjunto de ideias, valores, e crenças; mas é uma prática social, e que portanto não pode ser isolada das suas condições materiais de produção (idem). De modo similar, Juca Ferreira reafirmou as três dimensões da cultura – cidadã, simbólica, e econômica, e a inseriu em um contexto de desigualdades econômicas e sociais (FERREIRA, 2013).

As ministras que os sucederam, em seus pronunciamentos elogiaram a noção ampliada de cultura pela sua capacidade de acionar grupos sociais que até então possuíam pouco diálogo com o executivo federal (HOLLANDA, 2013). Ana de Hollanda defendia cultura enquanto processo de “significar, ter acesso à informação, ao conhecimento, as artes, e à produção e ao consumo cultural” que era inseparável do processo vigente de ascensão social da população. A ministra também faz uma relação entre a questão cultural e a temática urbana, para além do patrimônio edificado, porém não percebemos desdobramentos desta preocupação. O que se destacou em sua gestão foi uma sobrevalorização do discurso da economia criativa e do foco no autor/criador/artista.

A dimensão econômica da cultura sempre esteve presente na gestão de Gilberto Gil e Juca Ferreira. Porém notamos o contraste quando Ana de Hollanda mencionou que “A partir deste momento em que assumo o Ministério da Cultura, cada artista, cada criadora ou criador brasileiro pode ter a certeza de uma coisa: o meu coração está batendo por eles” (2011), em claro contraste com o discurso de Gil que falava em aproximar o ministério do cotidiano das pessoas (GIL, 2013, p. 229) ou quando Juca Ferreira reforçava que a clientela preferencial do ministério era o povo brasileiro e não os artistas (2013, p. 490). O que poderia ser tomado como um necessário fortalecimento de uma política para as artes, área que permaneceu enfraquecida nas gestões de Gil e Juca Ferreira (RUBIM, 2015), na verdade desencadeou um

²¹ Entendemos o acionamento feito pelo Gilberto Gil do conceito antropológico de cultura, como reconhecimento da diversidade de culturas, e pela negação das hierarquias entre elas; sem entrar em debater mais complexos. Para uma discussão mais aprofundada sobre as dimensões da cultura nas políticas culturais ver BOTELHO (2001).

processo de maior atenção a pautas como os direitos autorais, e de interesse dos seus escritórios de arrecadação, como o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição, o ECAD. Essa aproximação se deu em detrimento dos ativistas da cultura digital que tiveram o diálogo e suas políticas paralisadas. A falta de articulação política, a pouca capacidade de lidar com as críticas de forma construtiva ampliaram os movimentos de oposição a ministra e resultaram na sua saída do cargo.

Marta Suplicy (2012) não realizou uma descrição minuciosa do que entendia por cultura, mas a associou a temas como “herança”, “identidade”, “expressões da nossa arte”, “criação”, “conhecimento” e “prazer”. Ela também destacou o caráter questionador da cultura, capaz de “romper o estabelecido para poder nascer o novo”, e como um sistema de criação, trocas e experimentações. A cultura digital também foi mencionada, em uma possível tentativa de dialogar com setores rompidos com sua antecessora. Ainda que a internet tenha sido abordada de maneira simplista, enquanto janela de acesso a outros bens culturais, e não como linguagem, produtora de símbolos, valores, a ser fomentada e democratizada

2.1.4 Continuidades e mudanças na agenda do Ministério

O Ministério da Cultura, então, deixou de ser um mero administrador de leis de incentivo como nos anos 1990, e passou a ter uma atuação mais incisiva, participativa e democrática na formulação e execução das políticas culturais. A presença do ministro Gilberto Gil possibilitou que o órgão atingisse um patamar político de mais destaque. A atuação em conjunto de Gil de seu então secretário-executivo e seu sucessor, Juca Ferreira, construiu uma trajetória de estabilidade das ações executadas, crescimento do orçamento e articulação com demais ministérios (RUBIM, A. A. C., 2015). Medidas como o aumento do orçamento, a realização dos primeiros concursos públicos da história do Ministério, a criação do Plano Nacional de Cultura (PNC), e o Sistema Nacional de Cultura (SNC) são algumas das iniciativas desenvolvidas nessas gestões que traduzem o grau de institucionalização que essa política cultural conseguiu atingir. Como veremos mais à frente, foi nesse período que se construíram as políticas mais inovadoras dentro da Secretaria do Audiovisual.

Ao mesmo tempo, esse processo não foi progressivo, nem linear. Ele se deu em torno de tensões ocorridas dentro do governo, de fora para dentro do governo, e de mudança de

gestores; e o ano de 2011 marcou uma ruptura na atuação do Ministério. (IKEDA, M., 2015; RUBIM, 2015).

Durante o governo Dilma, o Ministério da Cultura operou sob um patamar rebaixado (RUBIM, 2015, p. 26). Apesar da aprovação e promulgação de importantes legislações, desenvolvidas durante a gestão Gil e Juca, como o “Vale-Cultura”, o “Plano Nacional de Cultura” e o “Sistema Nacional de Cultura”, o governo da presidenta Dilma Rousseff teve como característica a desvalorização da pauta cultural, diminuição do diálogo com a sociedade civil e do orçamento do órgão (idem). Inclusive, importantes alterações das legislações, como a Reforma da Lei Rouanet, a Reforma da Lei de Direitos Autorais, e a Lei de Comunicação de Massa permaneceram paralisadas, sem esforço do governo para sua aprovação.

Se no ministério da Cultura em Gil e Juca prevaleceu a construção coletiva, na gestão de Ana de Hollanda e Marta Suplicy sobressaíram iniciativas mais ligadas a suas próprias trajetórias pessoais. Os projetos apresentados não representavam o estágio de amadurecimento em que se encontravam as políticas culturais até então desenvolvidas. De um lado, isso gerou grande desgaste do governo federal perante os militantes da cultura. Por outro, os projetos que tiveram sua continuidade nas gestões Ana de Hollanda e Marta Suplicy foram prejudicados porque conduzidos por pessoas que não compartilhavam dos mesmos princípios inspiradores das gestões anteriores (CALABRE, 2014).

Lia Calabre afirma que a escolha de Ana de Hollanda para o ministério se deu alheio as movimentações construídas na área cultural até então. Suas atitudes como interromper a revisão da Lei de Direitos Autorais, a retirada da licença de *Creative Commons* do site do Ministério da Cultura e os conflitos com os *Pontos de Cultura* levaram a críticas, ao isolamento e à substituição da ministra (CALABRE, 2015). Sua sucessora, Marta Suplicy, assumiu sob este contexto e inicialmente foi comemorada como uma possibilidade de volta das políticas de Gil e Juca, “um retorno ao século XXI” como falavam ativistas em reunião com a ministra²². Mas sua gestão ficou marcada por uma desconexão da ministra com os projetos do ministério e pela sua instrumentalização para promoção pessoal, como no caso da transformação das Praças de Esporte e Lazer do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em “CÉUs das artes”, homônimo a uma iniciativa de seu mandato como prefeita. Isto também implicou uma concentração de poder, alta rotatividade na equipe dirigente do

²² Ver O GLOBO. Marta Suplicy recebe artistas e ativistas em audiência pública sobre rumos do MinC, 20 de setembro 2012. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/cultura/marta-suplicy-recebe-artistas-ativistas-em-audiencia-publica-sobre-rumos-do-minc-6151747>>. Acesso em 31 de março 2019.

ministério, priorizando o pragmatismo e as ações de curto prazo com potencial de acumulação de capital político (RUBIM, 2015; CALABRE, 2015).

Um contraponto a essa instabilidade foi a construção de políticas para o audiovisual, a partir da ascensão de Manoel Rangel na Ancine. Ao longo dos anos 2000, o *feedback* realizado da execução das leis de incentivos fiscais e dos programas de fomento direto do Ministério da Cultura indicavam que estes não eram suficiente para a consolidação do mercado audiovisual brasileiro. Na academia e entre os profissionais do setor se defendia uma atuação mais sistemática do Estado na defesa e no fomento ao audiovisual brasileiro. Ao mesmo tempo a Ancine iniciou uma trajetória de consolidação de sua estrutura através de um aumento no seu corpo de funcionários concursados, qualificados para coletar e analisar os dados do cinema nacional e identificar os gargalos do setor, capacidade que a estrutura da Secretaria do Audiovisual não possuía. A posse de Manoel Rangel em 2006 e o apoio que ele conseguiu construir dentro do setor permitiram que ele fosse reconduzido sucessivamente à presidência da agência, e possibilitou uma estabilidade nas políticas ao longo de sua gestão até 2017, em contraste com as incertezas no Ministério da Cultura a partir de 2010.

2.2 POLÍTICAS DO AUDIOVISUAL, GOVERNOS LULA E DILMA

Vimos anteriormente alguns temas que orientaram o Ministério da Cultura entre os anos de 2003 e 2014. A atuação democrática do Estado, a ampliação do público acionado pelas políticas culturais e a noção ampliada de cultura foram algumas das questões constantes na *governamental agenda* do período e que permearam as principais ações do Ministério, com reflexo no audiovisual, e em seus dois órgãos gestores, a Secretaria do Audiovisual, e a Agência Nacional de Cinema.

2.2.1 Novos rumos para a Ancine

O Ministério da Cultura trouxe mudanças para o tripé do audiovisual traçado pela MP 2.228/2001 conforme já apontavam os primeiros movimentos de planejamento e organização de políticas para o setor no Governo Lula, como no Seminário Nacional do Audiovisual. O encontro foi coordenado por Orlando Senna e conduzido junto da Equipe de Transição, e da Coordenação do Programa de Governo. Redator do programa de governo do presidente Lula

para o audiovisual, o “Documento Orlando Senna/Nelson Pereira dos Santos”, Senna se firmou como liderança do setor, sendo posteriormente nomeado para a SAV.

O Seminário teve o objetivo de organizar propostas para todos os setores do audiovisual, aglutinando as discussões do III Congresso Brasileiro de Cinema e chamando novos atores. Foram reunidos empresários, trabalhadores, acadêmicos, gestores culturais, funcionários das televisões públicas, representantes da incipiente cadeia de jogos eletrônicos brasileiro para planejar as políticas para os anos seguintes. Ao discutir a Ancine, a agência foi identificada como frágil por não ter obedecido a seu projeto original, limitada ao cinema, impossibilitando a construção de políticas para toda cadeia do audiovisual. Em suas propostas, o relatório final do Seminário levantou questões já conhecidas do setor como limitação do número máximo de ocupação do mercado; defesa de uma atuação internacional em favor das indústrias culturais nacionais; necessidade de ampliação do público do cinema brasileiro; e também a reincorporação do setor da televisão nas competências da agência (SEMINÁRIO NACIONAL DO AUDIOVISUAL, 2002).

A vinculação da Ancine também foi pauta do Seminário e esta discussão demonstra a influência dos dirigentes políticos nos debates ocorridos. O entendimento construído anteriormente, a partir do GEDIC e do III CBC orientava a vinculação do cinema a uma política industrial e portanto, ao Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio posição que representava a maioria do setor (ROCHA, R., 2014, p. 104). Porém, no relatório final do Seminário a proposta acordada propunha que a agência permanecesse na Casa Civil, para um debate mais profundo sobre seus rumos (SEMINÁRIO NACIONAL DO AUDIOVISUAL, 2002), o que ao final permitiu que em 2003 ela fosse vinculada ao Ministério da Cultura.

Esta posição, de início, não tinha sequer o apoio de Orlando Senna, que aparentava ter dúvidas sobre o assunto como podemos ver em uma de suas primeiras entrevistas em janeiro de 2003 para a Folha de São Paulo. Ao ser questionado se a Ancine iria para o Ministério da Cultura, ele responde que o “Audiovisual não é só cinema. É cinema e televisão. A TV é uma questão bastante forte” (ARANTES, 2003a). Para o secretário havia a desconfiança que a histórica fragilidade do Ministério da Cultura pudesse impedir a agência de lidar com temas que enfrentassem privilégios, como a televisão. Em fevereiro de 2003, em entrevista para a revista Contracampo (SENNA, 2003), Senna também afirma que em um processo de reformulação do MinC seria preferível a permanência da Ancine no MDIC até que fossem resolvidas suas atribuições no novo governo.

A defesa da vinculação da Ancine ao Ministério da Cultura encontrava-se no ministro Gil e seu secretário-executivo Juca Ferreira. Em seu discurso, no encerramento do 31º Festival e Gramado – Cinema Brasileiro e Latino, Gilberto Gil defendeu uma atuação ampliada do órgão, preocupado com seu caráter simbólico, como direito da população e com o potencial de geração de riquezas e empregos através do mercado brasileiro de bens culturais e citou como tarefa do ministério “organizar uma economia que incorpore a complexidade que é própria da cadeia produtiva da atividade audiovisual” (GIL, 2003). Essa também era a opinião de seus assessores mais próximos como o secretário-executivo, e seu sucessor no ministério, Juca Ferreira²³, que atuou insistentemente para trazer a agência para o MinC. Para Renata Rocha, não se trata apenas de adicionar uma nova pauta, mas também um fortalecimento institucional para o Ministério com a incorporação dos funcionários da Ancine (ROCHA, 2014).

Junto à vinculação da Agência Nacional do Cinema ao Ministério da Cultura, foi retomado o projeto original que a transformaria em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A intenção era ampliar a abrangência de atuação da agência de modo a atingir o mercado audiovisual como um todo e criar uma regulação para o mercado televisivo, capaz de quebrar a concentração vertical do setor, fomentar a produção independente e regional, garantir a difusão do cinema brasileiro e possibilitar parcerias comerciais do cinema junto às emissoras comerciais.

Além disso, o Brasil figura dentre as grandes democracias, como uma das poucas sem dispositivos na legislação para impedir a concentração econômica e democratizar os conteúdos veiculados nos meios de comunicação de massa. No Brasil, estes princípios estão previsto na Constituição Federal de 1988, porém as leis existentes²⁴ estão defasadas e não atendem questões como a previsão de percentual dedicado a programação regional, a proibição de monopólios e oligopólios, a complementaridade dos meios de comunicação público, estatal e privado, dentre outros assuntos.

Ou seja, havia lastro jurídico, quando em agosto de 2004, o governo colocou em consulta pública o pré-projeto da Ancinav. Ele pretendia que a agência se responsabilizasse pela fiscalização e regulação de quaisquer plataformas de transmissão de conteúdos audiovisuais e cinematográficos, além de articular as políticas do setor (ROCHA, 2014, p.

²³ Ver FOLHA DE SÃO PAULO. Gil tira licença e secretário-executivo assume o MinC, São Paulo, 30 jun. 2003. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u34557.shtml>>. Acesso em 31 mar. 2019.

²⁴ Ver Lei nº 4.117 de 1962 que institui o Código Brasileiro de Telecomunicações, e Lei nº 5.250 de 1967 que regula a liberdade de manifestação e de informação.

129). O ambiente político parecia ter aberto uma janela de oportunidade de implementação de políticas, *policy window* (KINGDON, 1995), na qual a dinâmica política com a eleição do Presidente Lula, e o crescimento da consciência das consequências negativas da ausência da televisão no conjunto das políticas culturais tornariam favorável a aprovação de uma política para regulação dos meios de comunicação.

Porém subestimou-se o poder de mobilização contrário. Compunham a oposição ao projeto, principalmente as emissoras de televisão, os jornais de grande circulação, as distribuidoras de filmes estrangeiros representadas pela *Motion Pictures Association of America*, exibidores, e o Fórum do Audiovisual e do Cinema representado por Roberto Farias, Cacá Diegues e Luiz Carlos Barreto que acusavam a proposta de autoritária e de censura (FERNANDES, 2013).

Marcelo Ikeda (2015) e Renata Rocha (2014) apontam que a redação do projeto possuía indícios de dirigismo e censura, e que a proposta de aumento da taxaço do mercado cinematográfico, já tornava previsível a formação de uma oposição. Porém, a forte reação dos meios de comunicação, que vazaram o anteprojeto ainda na etapa de discussões, junto com a oposição e desconfiança de membros de dentro do governo fizeram que o presidente Lula solicitasse a retirada do projeto da pauta e transferisse qualquer debate para uma posterior revisão da Lei de Comunicação de Massa, nunca enviada ao Congresso Nacional. Ainda que o projeto da Ancinav tenha sido derrotado, ele foi embrião de outras iniciativas bem-sucedidas no campo do audiovisual que incidiram na televisão, como veremos mais a frente como a criação do Fundo Setorial do Audiovisual e a Lei nº 12.485/2011, que permitiu a Ancine regular o mercado de televisão por assinatura (IKEDA, 2015, p. 109).

2.2.2 A Secretaria do Audiovisual

Em um contexto em que havia dificuldade para ampliar as atribuições da Ancine, e de defesa de mais poder aos órgãos da administração pública direta na formulação e execução das políticas, observamos um processo de fortalecimento da Secretaria do Audiovisual (IKEDA, 2015). Em 2003, o MinC reformulou sua estrutura, então orientada conforme as atividades e finalidades das leis de incentivos e passou a ser organizado sob a lógica de implementação das políticas culturais (CALABRE, 2014, p. 143). Foram criadas as Secretaria de Articulação Institucional; de Políticas Culturais, Programas e Projetos Culturais; de Identidade e Diversidade Cultural; e de Fomento e Incentivo Cultural, enquanto as atribuições

referentes às demais artes foram transferidas à instituições vinculadas ao MinC como a Funarte, a Biblioteca Nacional, dentre outros (CALABRE, 2014, p. 143). A Secretaria do Audiovisual permaneceu como única secretaria vinculada a uma linguagem específica, e a nomeação de Orlando Senna foi consequência de seus esforços na formulação de políticas do audiovisual para o governo durante a campanha, e de sua proximidade com o Ministro Gilberto Gil. Senna permaneceu na SAV até 2007, quando assumiu o cargo de diretor-geral da TV Brasil e indicou Silvio Da-Rin para substituí-lo. Ao longo desta pesquisa, abordaremos com mais atenção os efeitos das mudanças de cargo na Secretaria do Audiovisual e na Ancine, mas antes disso cabe fazer um levantamento das principais ações executadas pela SAV.

Foi na gestão de Orlando Senna que a Secretaria passou por um processo de fortalecimento institucional e político, com um crescimento quantitativo do seu conjunto de ações, no aumento de sua participação na formulação das políticas e de sua inserção no debate público. Isto permitiu a ampliação e inovação na realização de editais, agora inseridos como política permanente da gestão (BRASIL, 2006, p. 7; IKEDA, 2015). Esta intensificação das ações da Secretaria do Audiovisual levou Marcelo Ikeda a considerar que houve uma quebra gradual no tripé institucional, a favor da SAV (IKEDA, 2015, p. 110). Orlando Senna confirmou essa impressão, em entrevista a Alexandre Barbalho e demais pesquisadores ao afirmar que a autoridade das políticas de audiovisual no governo federal era o Secretário do Audiovisual, e que a representação da Ancine se limitava aos fóruns específicos do mercado (BARBALHO et al, 2009, p. 168).

Outra característica da atuação da SAV nesse período foi acomodar na sua estrutura, instituições – e pautas – do setor que até então encontravam-se dispersas. É o caso da Cinemateca Brasileira e do Centro Técnico Audiovisual (CTAv). A trajetória da Cinemateca obedeceu uma tradição na qual as políticas para o cinema e para a sua preservação andaram separadas (BEZERRA, L., 2013, p. 113). Inicialmente criada como instituição privada, ela foi incorporada pelo Estado em 1984 após uma série de crises, foi vinculada à Fundação Nacional Pró-Memória e na década seguinte ao Instituto de Patrimônio Histórico Artístico Nacional (IPHAN).

É relevante ressaltar que não se trata apenas de uma desorganização do setor ou uma negligência. Laura Bezerra (2013) argumenta em sua tese que esta tentativa de vinculação da Cinemateca à SAV já havia sido discutida anteriormente, porém rechaçada pelo setor que tinha receio que na disputa pelas verbas, a preservação fosse preterida em favor da produção de filmes (BEZERRA, 2013, p. 148). Porém, para o corpo dirigente que passou a integrar a

Secretaria do Audiovisual em 2003, existia o propósito de pensar a cadeia do audiovisual como um todo e oferecer um cuidado à preservação audiovisual que ela não possuía nos órgãos de patrimônio (idem, p. 149). De fato, a preservação foi incluída na Secretaria do Audiovisual como um dos eixos estruturantes de suas políticas.

Já o Centro Técnico de Audiovisual, CTAV, foi criado em 1985 e subordinado à Embrafilme. Ele esteve vinculado à Diretoria de Operações Não-Comerciais da empresa para oferecer serviços, formação de mão de obra, promover e divulgar normas técnicas para estimular o desenvolvimento tecnológico do cinema brasileiro (CTAV & NATIONAL FILM BOARD, 2007, p. 54). O CTAV foi criado a partir de um acordo de cooperação técnica com o *National Film Board* do Canadá, com objetivo de apoiar a produção independente, inclusive animações, realizar ações de formação, capacitação e aperfeiçoamento de profissionais, desenvolver tecnologias para o cinema e difundi-las para outras regiões do país incentivando a formação de núcleos regionais de produção. Posteriormente ela foi transferida para o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura no governo Collor, e depois para o Departamento de Cinema e Vídeo da Fundação Nacional das Artes, DECINE-CTAV, antes de ser acoplado à estrutura da SAV.

Além de aglutinar essas duas instituições, a Secretaria do Audiovisual intensificou seu trabalho de fomento direto. O orçamento da secretaria cresceu, os editais se ampliaram e se diversificaram através de uma política que buscou valorizar critérios objetivos e transparentes (BRASIL, 2010). Através de um conjunto de procedimentos, a secretaria atingiu diferentes áreas como a curtas-metragens, jogos eletrônicos, cineclubes, apoio para realizadores profissionais e amadores, fomento à difusão e à preservação de obras audiovisuais. Suas ações se organizaram em 4 eixos i) produção/criação; ii) difusão; iii) formação e preservação da memória audiovisual e iv) política externa (BRASIL, 2006). Durante esta dissertação, escolhemos explorar os dois primeiros para termos uma dimensão do que foi efetivado.

O programa de apoio à produção da SAV teve, em um primeiro momento, mais impacto no cinema brasileiro que o trabalho da Ancine (IKEDA, 2015, p. 121). A gestão de Orlando Senna deu continuidade aos editais de curta-metragem, que não mais tiveram recorte temático e de gênero cinematográfico e passou a contemplar a produção de documentários e o cinema experimental (IKEDA, 2015, p. 122); e também inaugurou seleção específica para curtas destinados ao público infantojuvenil e para animação. Na gestão seguinte de Sílvio Da-Rin (2008-2010) foram mantidos esses editais e realizadas novas iniciativas como o *Tela Verde*, em 2009, feito em parceria com o Ministério do Meio Ambiente para curtas com temática

ambiental²⁵, e em parceria com a TV Brasil, foi lançado em 2008 o edital para *Desenvolvimento de Série de Animação para Televisão*, que posteriormente foi aprimorado e transformado no *Anima Tv*²⁶. Na sua gestão, em 2009, também foi realizada uma experiência chamada *Nós na Tela* junto com jovens participantes ou egressos de programas de formação em audiovisual oferecidos por movimentos sociais. Seu objetivo era produzir documentários e telerreportagens, em formato de curta-metragem, com o tema “Cultura e transformação social” (BRASIL, 2010; DA-RIN, 2010). O projeto foi feito em parceria com a Associação Brasileira de Canais Comunitários, responsável pela difusão, e no total foram selecionados 20 filmes. No apoio a curtas-metragens, a SAV realizou parcerias com a TV Brasil como o edital para produção de micrometragens de animação. Em 2010, a TV Brasil também se juntou a SAV no edital de apoio à produção de curtas para o público infantojuvenil, que passou a se chamar *Curta Criança* (BRASIL, 2006, 2010). Tanto este, quanto o *Curta Animação* foram mantidos nos anos seguintes (BRASIL, 2012, 2013, 2014, 2015). Esta parceria foi repetida nos anos de 2012 e 2013 com os editais *Curta-Afirmativo Protagonismo da Juventude Negra no Audiovisual*, e o *Edital Carmen Santos de Cinema de Mulheres*, lançados durante a gestão de Leopoldo Nunes na SAV, e que analisaremos no terceiro capítulo.

A preocupação com a inclusão social ou “inclusão audiovisual”, expressão que veremos mais a frente, já estava inserida em outros projetos da Secretaria. Um exemplo, é o *Revelando os Brasis*, criado em 2004 pela Secretaria do Audiovisual e executado pela OSCIP Marlin Azul. Nos dedicaremos a ele com mais zelo no terceiro capítulo, mas cabe ressaltar que ele é um programa de apoio à produção de vídeos em cidades de até 20 mil habitantes, realizado pelos próprios moradores após passarem por oficinas de capacitação. O programa parte de uma perspectiva inédita, que aciona realizadores com e sem formação profissional no audiovisual e prevê que os próprios moradores de cidades pequenas sejam não apenas espectadores, mas participem de um “movimento de criação coletiva” capaz de construir “um espaço inédito de reinvenção das relações sociais” (BRASIL, 2006, p. 19).

²⁵ Em ação interministerial, foi lançado o Circuito Tela Verde, junto com o Ministério do Meio do Ambiente (MMA) dentro de um projeto de subsídio às ações de Educação Ambiental. Foram realizadas chamadas públicas para recebimento de vídeos produzidos de forma independente, que são selecionados, distribuídos para instituições e espaços exibidores cadastrados, incluindo universidades, *Pontos de Cultura*, cineclubes, comunidades indígenas, órgãos públicos, escolas dentre outros (BRASIL, 2010), mas que posteriormente teve sua gestão assumida de forma exclusiva pelo MMA.

²⁶ O *AnimaTv* foi uma reformulação do edital de Desenvolvimento de Série de Animação para Televisão, como forma de integrar as políticas de fomento, formação, teledifusão e comercialização internacional. O *Anima Tv* desenvolveu projetos de séries, a produção de pilotos, além de ações de pesquisa de público, orientação com especialistas e oficinas para negociação da série no mercado internacional. Ver BRASIL (2010).

A Secretaria do Audiovisual também desenvolveu apoio para longas-metragens. De 2003 a 2014 foram lançados editais para produção de filmes de *Baixo Orçamento*; para *Desenvolvimento de Roteiros*; e produção de *Documentários*. Esses editais foram mantidos ao longo das sucessivas gestões, ainda que com periodicidade irregular. Também foram feitas experiências que não tiveram continuidade. Na gestão de Orlando Senna foi lançada a chamada pública para o *Desenvolvimento de Projeto de Longa Animação* (2004), que teve apenas uma edição. Também foram realizados editais específicos para *Desenvolvimento de Roteiros*, que em 2010 foi lançado com categorias específicas para profissionais, estreantes e para projetos com temática infantil.

O apoio aos documentários é uma das principais marcas da SAV, no qual se destaca o edital *DocTv*, criado em 2003. Falaremos sobre ele de forma mais aprofundada no próximo capítulo, mas ressaltamos suas principais características. Ele foi realizado junto com a rede de televisões do campo público no Brasil, que complementavam os recursos e garantiam o escoamento da obra. O projeto foi desenvolvido a partir de uma estrutura descentralizada que além das televisões, e da Secretaria do Audiovisual também tinha participação das seções estaduais da Associação Brasileira de Documentaristas. O edital era formado para contemplar um filme de cada estado, que circularia na programação das emissoras do campo público de todo país, estimulando os circuitos regionais de produção audiovisual. Ao longo dos anos, também foi desenvolvido internacionalmente a partir do *DocTv América Latina* e o *DocTv CPLP* (Comunidade de Países de Língua Portuguesa).

O apoio a documentário também se desdobrou em iniciativas sem o mesmo sucesso. Em 2006 foi realizado o *Documenta Brasil*, uma tentativa de inaugurar uma relação entre a produção independente de documentários e as emissoras comerciais. Através de uma parceria entre a SAV, a Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão (ABPITV) e o Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) construiu-se o projeto que previa a produção e exibição de 4 documentários. Porém, o papel do SBT em exibir e divulgar o programa foi considerado insatisfatório na opinião dos gestores da SAV, conforme relata Marcelo Ikeda, o que fez com que não houvesse novas edições (IKEDA, 2015, p. 124). Com o fracasso na parceria com a televisão privada, no ano de 2009 foi lançado o *Longa Doc* junto com a TV Brasil e a RioFilme, para financiar cinco projetos de documentários para serem distribuídos nas salas de cinema e posteriormente para a rede pública de televisão (BRASIL, 2010).

Outro projetos foram lançados para promover produção audiovisual. Alguns deles merecem nosso destaque como o *FicTv*. Lançado em 2009, ele integrou o programa *Mais*

Cultura que fazia parte da agenda social do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e assim como o *Revelando os Brasís*, teve o objetivo de ampliar o acesso à produção e fruição dos bens simbólicos, garantir a liberdade de expressão cultural, além de gerar emprego e renda através da economia solidária do mercado cultural (DECRETO nº 6.226 de 4 outubro 2010). O *FicTv* era direcionado para desenvolver projetos de minisséries sobre a juventude brasileira das classes C, D e E, para desconstruir estereótipos relacionados a ela (BRASIL, 2010).

A partir da missão de promover a regionalização da produção, foi criado em 2006 o programa *Olhar Brasil*. Diferente dos editais em apoio a produção, o programa realizou convênios de forma descentralizada para criação de *Núcleos de Produção Digital (NPD)* espalhados pelo país, munidos de equipamentos digitais de captação e edição de imagem e som, além de orçamento para ações de capacitação (BRASIL, 2010). O projeto posteriormente também se articulou com políticas de difusão como a *Programadora Brasil* e o *Cine Mais Cultura* como forma de contribuir na tarefa de ampliar o circuito não-comercial de exibição cinematográfica. Similar aos objetivos do *Olhar Brasil*, foi criado o *Centro Audiovisual Norte-Nordeste*, o *CANNE*. Inaugurado em 2008 e vinculado à Fundação Joaquim Nabuco do Ministério da Educação em parceria com a Secretaria do Audiovisual, ele operou de forma análoga ao CTAV, com a missão de formar profissionais, e auxiliar a produção independente dos estados da região Norte e Nordeste através de suporte técnico e equipamentos.

O eixo de produção também incluiu a criação de iniciativas para aumentar a participação do Brasil no mercado de jogos eletrônicos. Em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), o Instituto Nacional de Tecnologia de Informação da Casa Civil (ITI) a Associação Brasileira de Desenvolvedores de Jogos eletrônicos, Abragames, e a Associação Cultural, Educação e Cinema (Educine) foi lançado o *Edital Jogos Br* que financiou a produção de 18 projetos de games, em 2004 e 2005. Em 2009, outra iniciativa foi lançada com nome de *BrGames* que selecionou 7 projetos de *demos* jogáveis, que posteriormente foram apresentados em feiras internacionais para negociação comercial. Além disso, no mesmo ano foi realizado o *Laboratório de Experimentações e Pesquisa em Tecnologias Audiovisuais*, o *XPTA.LAB*, para fomentar grupos que pesquisam as linguagens eletrônicas, desenvolver projetos ligados as artes midiáticas, jogos eletrônicos, softwares, hardwares, produtos interativos, entre outros (BRASIL, 2006; BRASIL, 2010, p. 29).

O fomento direto ao audiovisual permitiu atender demandas não alcançadas pelos mecanismos de incentivo fiscal. Marcelo Ikeda (2015, p. 125-6) lista algumas delas como o apoio à produção independente desde a etapa de desenvolvimento dos projetos até a finalização, o estímulo a aproximação entre a produção independente e a televisão, e o diálogo e fomento das emissoras do campo público. Além dos editais com perspectiva de inclusão social, como vimos anteriormente, a SAV também tomou medidas para que os proponentes e as obras contempladas apresentassem uma maior diversidade. O programa de fomento à produção incluiu obras sem retorno comercial imediato, como curtas, filmes experimentais, infantis; foram realizadas oficinas para auxiliar os proponentes a formatarem o projeto; foram promovidas medidas de desburocratização da etapa de inscrição e de estímulo a descentralização da produção, através de editais específicos, ou de pontuação diferenciada para projeto de proponentes com residência em regiões com baixo histórico de projetos contemplados. A partir de 2013, essa norma foi aprimorada e se dirigiu especificamente às unidades federativas com baixo índice de projetos contemplados. Sobre a promoção da regionalização, da inclusão e o fomento à diversidade no audiovisual brasileiro, lidaremos de modo mais detalhado ao analisar a agenda da Secretaria do Audiovisual, no terceiro capítulo.

No eixo da difusão o desafio era abrir espaços de exibição para a circulação e acesso do conteúdo audiovisual brasileiro (BRASIL, 2006). Os projetos foram realizados para ampliar a circulação dos filmes brasileiros, reconhecendo as assimetrias do mercado cinematográfico brasileiro, cuja estrutura de exibição e distribuição é controlada por empresas multinacionais (BRASIL, 2006). Além das ações já realizadas como o instrumento de cota de tela, a Secretaria do Audiovisual promoveu iniciativas para ampliar e democratizar o acesso às produções audiovisuais brasileiras, para além das mostras e festivais.

Para garantir o acesso a filmes e produções audiovisuais brasileiras foi criada em 2003 a *Programadora Brasil*, gerenciada junto a Sociedade Amigos da Cinemateca Brasileira. Ela oferecia um catálogo de filmes em DVDs produzidos por realizadores de todas as regiões do país, para serem exibidos em espaços públicos, estatais ou privados de fins não comerciais, como cineclubes e *Pontos de Cultura*. A ideia original era possuir uma oferta robusta de títulos cuja previsão era atingir em 2015 um total de 4.000 mil filmes brasileiros recentes, antigos; representativos do cinema brasileiro incluindo aqueles fora de circulação (BRASIL, 2013b apud SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 71). A programadora teve suas atividades paralisadas em 2013, quando a Sociedade Amigos da Cinemateca passou por investigações

internas, o que interrompeu o repasse de recursos da SAV e conseqüentemente a execução dos projetos.

A tarefa da *Programadora* era alimentar o circuito alternativo de exibição de filmes no país. Um dos espaços que formava essa rede eram os *Pontos de Difusão Digital*, edital lançado em 2006, para contemplar com equipamento de exibição e sonorização entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que realizam atividade de exibição e formação de público. Em 2009, esses espaços foram absorvidos pelo *Cine Mais Cultura*, que tinha a intenção de formar um circuito não-comercial de exibição, descentralizado e gerido de forma autônoma, com prioridade para a difusão de filmes brasileiros. Os *Cines* receberam do programa equipamentos de som e de projeção de imagem; conteúdo – através da *Programadora Brasil* –; além de treinamento dos gestores e acompanhamento para criação e manutenção de cineclubes em todo País. O projeto tinha intenção de criar 1.600 cineclubes em todo o Brasil, formando o maior circuito de exibição não comercial do mundo (BRASIL, 2010), porém foi prejudicado pelas mesmas circunstâncias que atingiram a *Programadora Brasil*.

Sem esquecer o foco deste trabalho, é relevante perceber ecos das políticas executadas pela Secretaria do Audiovisual em outros órgãos do Ministério da Cultura. Na Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural, também havia a preocupação que os *Pontos de Cultura* fossem capazes de produzir seus próprios registros, imagens e representações, como uma oportunidade de fortalecer sua autonomia (TURINO, 2010). A exigência de compra de equipamento de captação e edição de vídeos eram os únicos itens obrigatórios a todos os pontos, o que mostra não só uma afinidade entre os diferentes gestores dos órgãos, mas valores que atravessaram todo o Ministério.

Não é possível falar de política de difusão de conteúdos audiovisuais sem falar de televisão. As pesquisas sobre hábitos culturais dos brasileiros demonstram que passamos grande parte do nosso tempo assistindo a televisão, com a presença do aparelho na quase totalidade dos lares. Mesmo a popularização da internet, não modificou este hábito, assim como as teses de que a ascensão da televisão seria o fim do rádio não se concretizaram.

Com a derrota da proposta da reformulação da Ancine e sua transformação em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual, a Secretaria do Audiovisual produziu algumas aproximações com a televisão. Como vimos, uma série de editais realizados pela Secretaria contaram com a parceria de televisões públicas, que funcionaram como meio de difusão das obras financiadas com recursos da SAV. O fracasso das tentativas de diálogo com a televisão

comercial, como o *Documenta Brasil*, indicavam que o caminho mais prático para a atuação de políticas culturais no setor seria através do fortalecimento das televisões do campo público. Esta pauta já apareceu em momentos anteriores de discussão das políticas do setor como no relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema, e com mais intensidade no Seminário Nacional do Audiovisual em 2002.

O projeto de construção de uma rede de comunicação pública a nível federal passou a tomar corpo no governo durante o segundo mandato do presidente Lula. Em 2007, a Secretaria do Audiovisual realizou o “I Fórum de TVs Públicas” que mobilizou representantes das emissoras do campo público, ativistas da sociedade civil e profissionais da cultura, encontro que foi sucedido pela formação de um Grupo de Trabalho Interministerial, composto por representantes da Casa Civil, MinC, MEC, MiniCom, RadioBrás e da ACERP, gestora da TVE Rio para formular propostas para implementação de um sistema público de televisão (ROCHA, R., 2014, p. 225-6).

Apesar desta etapa inicial tocada pelo Ministério da Cultura, a implementação da TV Brasil foi encabeçada pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República, na figura do ministro Franklin Martins. Inclusive esse fato foi alvo de críticas de militantes do setor por deixar a Empresa Brasileira de Comunicação, a quem a TV Brasil estava subordinada, vinculada a um órgão responsável pela imagem e pela propaganda oficial do governo. Nos primeiros anos isso gerou uma tensão entre os membros da SAV/MinC e da SECOM-PR e as duas visões que cada órgão tinha para a TV Brasil, entre a prioridade para a produção independente, ou com foco maior na informação e jornalismo; se deveria ser uma rede horizontal, ou uma líder de rede; se seria uma fundação, instituto independente ou uma empresa pública; se era contrário ou favorável a incorporação da Radiobrás (ROCHA, 2014, p. 209). No final, as posições da SECOM sobre o assunto prevaleceram em todos esses casos, e aos poucos os principais nomes da SAV que assumiram cargos na Empresa Brasileira de Comunicação como Orlando Senna, Mario Borgneth, Leopoldo Nunes saíram da TV Brasil. Ainda que não nos aprofundemos nesses detalhes, esse breve histórico mostra a influência da Secretaria do Audiovisual em todas discussões do setor, em contraste com o papel reduzido que teve nos anos 1990.

2.2.3 Mudanças no financiamento do setor

Apesar de uma série de inaugurações nas políticas do Ministério, as leis de incentivo fiscal permaneceram como o principal mecanismo de financiamento à cultura. Ao final do governo Lula, foi enviado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6722/2010 a fim de reformar a Lei Rouanet que, dentre outras medidas, criava novas faixas de dedução fiscal, fortalecia o Fundo Nacional de Cultura, no qual o audiovisual estaria contemplado com o Fundo Setorial do Audiovisual, já existente desde a Lei nº 11.427/06, além do Fundo Setorial de Incentivo à Inovação ao Audiovisual, ainda que o debate não tenha avançado nos anos seguintes.

O aumento das políticas de fomento direto conviveram com uma ampliação dos recursos disponibilizados para a renúncia fiscal. Durante a gestão do presidente Lula e da presidenta Dilma as isenções não só foram mantidas, como tiveram suas alíquotas e períodos de vigor expandidos. A partir da Lei nº 11.437 de 2006 a vigência da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.313/1991) foi estendida até 2010²⁷; a dedução fiscal dos FUNCINEs foi garantida também para pessoa física e mantida em 100% até 2016, em contraste com o plano inicial que previa a diminuição para 50% entre 2006 e 2008, e reduzida novamente para 25% entre 2009 e 2010. Também foram adicionados à Lei do Audiovisual os artigos 1º-A, e 3º-A. O primeiro incluiu a modalidade de patrocínio ou doação, e não apenas de investimento, no apoio ao audiovisual. O artigo 3º-A ampliou o abatimento de 70% do imposto devido da remessa de recursos para o exterior para empresas que transmitem obras estrangeiras ou eventos internacionais, incluindo esportivos, mediante investimento em coprodução com empresa produtora brasileira independente. Anteriormente, segundo o artigo 3º, a possibilidade de abatimento era permitida apenas as empresas que importassem, adquirissem ou explorassem obras estrangeiras no Brasil.

Para Marcelo Ikeda (2015, p. 133-134) isso gerou sobreposições de funções e competição desleal entre os produtos. Isto porque uma obra de curta metragem, por exemplo, pode utilizar tanto a Lei Rouanet quanto o artigo 1º-A da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.313/1991), sendo que no primeiro caso a autorização e acompanhamento do projeto é feito pela Secretaria do Audiovisual e no segundo caso é feito pela Ancine. Essas novas regras também posicionam os filmes de curta e média metragem de forma desfavorável, pois a isenção diferenciada procurava beneficiar as obras menos atrativas para os investidores. Para Marcelo Ikeda, a mudança na legislação deveria servir não apenas para ampliar, mas para corrigir distorções na relação entre investidores e produtores, para coibir práticas abusivas e

²⁷ E em 2010, através da Lei nº 12.375 teve seu prazo estendido novamente.

promover o equilíbrio durante a negociação entre produtores independentes, programadoras e emissoras de televisão (IKEDA, 2015, p. 135).

Contudo, o setor audiovisual diferenciou-se das demais linguagens por ter conseguido construir um robusto fundo para financiar suas atividades. A mesma Lei nº 11.437/06, que ampliou os mecanismos de renúncia fiscal através do artigo 1º-A, e 3º-A, também criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), responsável por promover o desenvolvimento articulado e integrado do cinema e do audiovisual brasileiro, em toda sua cadeia produtiva (IKEDA, 2015, p. 227). A principal fonte de receitas do FSA são os recursos oriundos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional²⁸, além de dotação orçamentária da União e taxas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações que anteriormente iriam para Ancine.

A Condecine foi criada através da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, e incide sobre produtos audiovisuais no Brasil. Ela é cobrada mediante a produção, veiculação, licenciamento e distribuição de obras com fins comerciais, assim como sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior de recursos provenientes de exploração de obras audiovisuais no Brasil. Ela é organizada em diferentes modalidades. A Condecine Título incide sobre diferentes segmentos do audiovisual brasileiro – salas de exibição, televisão aberta e de acesso condicionados, obras de ficção, documentais ou publicitárias, curtas, médias e longas-metragens, ou obras seriadas. A Condecine Remessa institui uma alíquota de 11% sobre a remessa ao exterior de rendimentos decorrentes de exploração de obras audiovisuais no Brasil, ou sua aquisição e importação – estando isenta aquelas programadoras que investirem o valor de 3% da remessa em produções audiovisuais independentes de empresas brasileiras. A Condecine Teles foi criada a partir da Lei nº 12.485 de 2011 e incide sobre concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços de telecomunicação que transmitem ou distribuem conteúdos audiovisuais.

O FSA foi criado inicialmente como um mecanismo complementar às políticas de incentivo fiscal (IKEDA, 2015, p. 130) até passar a ser o principal mecanismo de financiamento do setor. O fundo permite identificar e criar mecanismos de fomento que atuam diretamente sobre gargalos existentes no mercado audiovisual, com recursos aplicados nas seguintes modalidades i) investimento, com participação nos lucros do projeto; ii)

²⁸Anteriormente os recursos decorrentes da Condecine e do FISTEL compunham as fontes de receitas da Agência Nacional de Cinema conforme artigo 32º da MP 2.228/2001, que após Lei nº 11.437/2006 alterou-se para dotações do Orçamento Geral da União.

financiamento, através de empréstimos mediante garantia e com exigibilidade dos recursos, e através de redução de taxas e impostos; e iii) em casos excepcionais com possibilidade de colaborações financeiras não reembolsáveis, que dependem de aprovação prévia do Comitê Gestor do fundo. Através de suas linhas de ação, o FSA pretende estimular um modelo de negócio com maior participação e interação entre os diversos agentes do mercado cinematográfico, além de atuar na capacitação profissional, e na ampliação da competitividade e qualidade do produto brasileiro. O FSA também conta com rendimentos próprios de cobranças de taxas, multas e rendimentos de suas aplicações financeiras.

Seus recursos são administrados e movimentados por agentes financeiros cadastrados, principalmente bancos públicos²⁹, que também são responsáveis pela etapa de contratação dos projetos. O Fundo Setorial do Audiovisual é gerido por um Comitê Gestor com participação da sociedade civil e maioria de funcionários públicos. Originalmente era composto por dois representantes do MinC; um da Ancine; um representante dos agentes financeiros credenciados e dois do setor de audiovisual, mas através do Decreto nº 8.281/14, passou a incluir também um representante da Casa Civil, um membro do Ministério da Educação e mais um representante do setor audiovisual. A tarefa do Comitê Gestor (CGFSA) é definir as diretrizes e o plano anual de investimento, apontar as prioridades do mercado audiovisual, indicar limites de aporte financeiro, e acompanhar as linhas de ação e seus resultados. O Comitê Gestor ainda conta com um núcleo auxiliar, o Comitê de Investimento do CGFSA formado por dois funcionários concursados da Ancine e um representante do agente financeiro credenciado, a quem cabe avaliar a viabilidade técnica e financeira dos projetos, operacionalizar contratos, deliberar sobre alterações no projetos e acompanhar a gestão financeira dos programas (SANTOS, S., 2016, p. 101).

A Ancine assumiu amplas tarefas pela organização das funções do Fundo Setorial do Audiovisual como a responsabilidade pela Secretaria-executiva. Dentre suas atribuições estão propor normas e critérios para aplicação dos recursos do fundo; regulamentar o processo de apresentação de projetos, definir parâmetros de julgamentos e os limites dos recursos aplicados caso a caso; controlar a execução orçamentária do FSA e oferecer apoio administrativo ao Comitê Gestor; acompanhar projetos contemplados pelo FSA dentre outras tarefas conforme regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007.

²⁹Dentre as instituições financeiras cadastradas no site do FSA estão: o Banco do Nordeste (BNB), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BNDRE), a Caixa Econômica Federal e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Disponível em <<https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/agentes-financeiros>>. Acesso em 08 mar 2019.

Com um vasto corpo de funcionários especialistas e técnicos, a Ancine possui as características necessárias para esse trabalho. Parte das atribuições do FSA são similares ou complementares ao processo de avaliação de projetos, prestação de contas e de edição de normas que a Ancine já executava. Diferente de outros órgãos públicos de cultura, a agência convocou seis concursos público³⁰ para compor seu corpo de funcionários – dentre candidatos de ensino médio e superior, em áreas técnicas, administrativas, de especialistas e analistas – e dos 522 servidores da agência, 309 são cargos efetivos (exclusivamente ocupados por funcionários concursados), e dos 184 cargos comissionados, apenas 25 são ocupados por pessoas sem vínculo com a administração pública³¹, uma estabilidade que oferece uma maior continuidade para as políticas públicas desenvolvidas. Além disso, vale ressaltar que desde a MP nº 2.228/2001 a agência também coleta e reúne os dados do mercado audiovisual brasileiro, disponíveis para consulta no *site* Observatório do Cinema e do Audiovisual (OCA/Ancine). Estas condições permitiram um maior amadurecimento e profissionalização dos servidores e da governança das políticas para o audiovisual, que historicamente haviam sido formuladas e executadas conforme pressão de trabalhadores e empresários do segmento da produção cinematográfica (SIMIS, 2010; AUTRAN, 2003).

A distribuição de seus recursos é realizada através de programas específicos para a indústria audiovisual. São três i) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), para produção, distribuição e comercialização de filmes destinados às salas de exibição, ii) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e iii) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA). Este último abriga dentre outros, o *Programa Cinema Perto de Você*, criado pela Lei nº 12.599/2012 com intenção de aumentar o número de salas de exibição no país, ampliar o número de cidades que possuem cinema, informatizar o parque exibidor brasileiro e diminuir os custos tributários dessas empresas.

O FSA tem como principal inovação incluir o poder público como agente decisório na alocação de recursos. Se com as leis de renúncia fiscal, o incentivo à cultura fica sob responsabilidade das empresas e suas estratégias de marketing, através do Fundo Setorial do Audiovisual é possível definir diretrizes, identificar gargalos e lançar linhas de ação para determinados projetos e assim ter um papel mais eficiente na elaboração e condução da

³⁰ De acordo com registro do site da Ancine, desde a abertura da agência foram convocados concursos públicos através dos seguintes editais nº 2/2005; nº 1/ 2006; nº 1/ 2008; nº 1/2012; nº 01/2013.

³¹ Dados retirados do Portal da Transparência referente ao ano de 2019. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/20203-agencia-nacional-do-cinema>>, acesso em 28 de out. 2019.

política audiovisual, estimulando setores que necessitam de mais investimento (IKEDA, 2015, p. 227). O Fundo trabalhou com a lógica de retroalimentação, sendo financiado pela própria cadeia produtiva do audiovisual, seja com recursos da CONDECINE, taxas geradas a partir da exploração da atividade audiovisual e com receitas de seus empréstimos e financiamentos.

Marcelo Ikeda (2015, p. 232) identifica uma inspiração industrialista nas diretrizes do FSA, ao contar com o Estado como agente impulsionador da sustentabilidade de atividade audiovisual. A partir do Fundo, o Estado atuou como um "grande catalisador de negócios e empreendimentos" (ALVES, 2016, p. 492), de modo que as fronteiras entre Estado e mercado ficaram menos delineadas, transformando instituições como a Ancine ou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em agentes estatais de mercado (idem). A etapa de avaliação dos projetos passa por um criterioso processo no qual são identificados o potencial comercial e a capacidade de execução do proponente. Esta análise dos principais profissionais envolvidos permite por um lado, maior segurança na plena execução e êxito do projeto, mas por outro funciona como uma moderada barreira para novos profissionais que entram em desvantagem na disputa pelos recursos (IKEDA, 2015, p. 233-234).

Desde sua criação, a participação do Fundo Setorial do Audiovisual no conjunto das políticas para o setor ocupou um papel cada vez maior. Seu orçamento teve um crescimento expressivo desde sua criação, especialmente a partir de 2012 quando da aplicação da Lei nº 12.485 de 2011, que passou a tributar as empresas prestadoras de serviços de telecomunicação com a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica. A arrecadação da chamada Condecine Teles ampliou, em valores aproximados, de R\$ 43 milhões em 2011, para R\$ 725 milhões no ano seguinte³², o que alterou a matriz de financiamento do audiovisual brasileiro (ALVES, 2016, p. 487; IKEDA, 2015, p. 257, SILVA, R., 2017) e colocou o fundo como principal fonte de recursos do setor.

A Lei nº 12.485 de 2011 que criou esta nova fonte de arrecadação para Condecine foi a mesma que disciplinou a comunicação audiovisual de acesso condicionado. A Lei da TV Paga, como é conhecida, foi criada após uma série de discussões e tensões, ao longo de seis anos no Congresso. À época, as empresas de telecomunicação pressionavam o governo para que pudessem operar no crescente mercado de televisão por assinatura. Além disso, a legislação reconheceu as empresas de telecomunicação como transmissoras de conteúdos audiovisuais em um cenário de crescimento de meios e dispositivos capazes de acessar

³² Dados do Observatório do Cinema e do Audiovisual da Ancine. Disponível em <<https://bit.ly/2UMhfpP>>, acesso em 20 março 2013.

vídeos, filmes e séries, e permitiu a entrada desses *players* no mercado da televisão por assinatura, além de trazer novas regulações que afetaram a organização econômica, a produção de conteúdo e a oferta de programação neste mercado, contra a concentração econômica no setor e em benefício do audiovisual brasileiro.

Dentre as medidas, a lei trabalhou com a definição de “Canais de Espaço Qualificado” que são aqueles que exibem majoritariamente séries, filmes, animação, documentários, (excluindo-se aqueles jornalísticos, religiosos, políticos dentre outros). Esses canais passaram a ser obrigados a exibir 3 horas e 30 minutos semanais no seu horário nobre³³ de conteúdo audiovisual brasileiro. Dessa cota, no mínimo metade deve ser preenchidas por obras de produtora independente. Além disso, a legislação determinou a obrigação de veiculação de “Canal Brasileiro de Espaço Qualificado” em todos os pacotes, na proporção de um canal brasileiro para cada três Canais de Espaço Qualificado, que por sua vez não podem ter acordo de exclusividade com qualquer programadora. Para Marcelo Ikeda, isso permitiu fortalecer os programadores e canais independentes que anteriormente, por pertencerem a grupos concorrentes, não eram incluídos nos pacotes oferecidos pelas operadoras de televisão por assinatura, como o Canal Brasil e o Cine Brasil TV, e também viabilizou a criação de novos canais como o Prime Box e o Curta! (IKEDA, 2015, p. 254).

A partir dessa legislação, as atribuições da Ancine foram ampliadas para incluir a regulação relativa à produção de conteúdo, programação e empacotamento nas televisões por assinatura, enquanto caberia a ANATEL a regulação da infraestrutura técnica (IKEDA, 2015, p. 252). À Ancine coube fiscalizar o cumprimento das novas regras para televisão por assinatura do setor, como a cota de tela e de programação; além de, enquanto membro do FSA, ter que se preparar para administrar o crescimento da demanda por recursos com a abertura deste mercado. A agência, então, conseguiu contornar uma parte da derrota enfrentada durante o projeto da Ancinav.

A gestão da lei foi feita desde o segundo mandato do presidente Lula, durante um contexto de pressão das empresas de telecomunicação para entrar no setor e o receio daquelas já estabilizadas (IKEDA, 2015, p. 251). O processo teve grande participação de Manoel Rangel, diretor-presidente da Ancine, nomeado em 2006, e conseguiu fortalecer o papel da agência na condução das políticas. Rangel, que possuía um bom trânsito político, conseguiu obter apoio do setor, e permaneceu no cargo por três gestões, garantindo para a Ancine uma

³³ Através da Instrução Normativa 100, o horário nobre foi estipulado de 11h às 14h e das 17h às 21h para canais direcionados a crianças e adolescentes. Para demais canais o horário nobre é de 18h às 24h.

estabilidade nas políticas do audiovisual, que as gestões de Ana de Hollanda e Marta Suplicy não foram capazes de construir.

O protagonismo da condução das políticas do audiovisual da Ancine deslocou a SAV do papel vinha executando (IKEDA, 2015; SANTOS, 2017; ROCHA, DANTAS, 2015). Para Marcelo Ikeda (2015, p. 241), este esvaziamento data da saída de Sílvio Da-Rin da SAV e da gestão instável do MinC no governo da presidenta Dilma. Laura Bezerra (2014, p. 67) descreve um processo de diluição da linha de atuação da Secretaria do Audiovisual desde a saída de Orlando Senna, quando a dificuldade de dividir responsabilidade entre os diferentes órgãos gerou uma fragilidade institucional. Dentro do período deste estudo passaram seis secretários pela SAV, sendo quatro deles após a exoneração de Da-Rin, com a média de um secretário novo a cada um ano, durante o período de 2010 a 2014, demonstrando um alto grau de instabilidade. Estiveram à frente da secretaria: Orlando Senna (2003 a outubro de 2007³⁴); Sílvio Da-Rin (janeiro de 2008 a abril 2010); Newton Cannito (maio de 2010 a dezembro de 2010); Ana Paula Dourado Santanna (2011 a 2012); Leopoldo Nunes (de 2012 até outubro 2013), e Mário Borgneth (de novembro 2013 a dezembro 2014). É importante notar que os nomes escolhidos para chefiarem a Secretaria do Audiovisual foram de indivíduos que carregam entre si um significativo histórico de trabalho em conjunto. Sílvio Da-Rin foi escolhido pelo próprio Orlando Senna para substituí-lo (DA-RIN, 2010) e Newton Cannito foi supervisor artístico do *FicTv* lançado pela SAV em 2008. Ana Paula Dourado Santanna trabalhou na Secretaria no começo dos anos 2000 como estagiária da TV Cultura e Arte, e posteriormente assumiu os cargos na SAV de coordenadora de intercâmbio cultural, chefe de gabinete de Sílvio Da-Rin, além de assessora internacional e jurídica; e diretora de programa e projetos audiovisuais. Seu sucessor, Leopoldo Nunes foi chefe de gabinete de Orlando Senna, assessor especial do Ministério da Cultura e trabalhou na diretoria da TV Brasil; e Mário Borgneth foi coordenador do Fórum de TVs Públicas, assessor especial do MinC e diretor de rede e relacionamento da EBC, junto com Senna e Leopoldo Nunes.

Ao longo dos anos, a Ancine se estruturou politicamente para ocupar o protagonismo das políticas para o audiovisual. Com a gestão de Manoel Rangel a agência assumiu um papel mais incisivo no mercado audiovisual em favor do conteúdo e de empresas brasileiras. Para ele caberia ao Estado realizar o papel de “regulação democrática”³⁵, ao arbitrar os interesses

³⁴ Orlando Senna deixou a Secretaria do Audiovisual para assumir cargo de diretor-geral da TV Brasil.

³⁵ Ver *site* Teletime. Em balanço dos 15 anos da Ancine, Manoel Rangel defendeu modelo regulatório, 28 abr. 2017. Disponível em <<http://teletime.com.br/28/04/2017/em-balanco-dos-15-anos-da-ancine-manoel-rangel-defendeu-modelo-regulatorio/>>. Acesso em 31 mar. 2019

das corporações, com os da sociedade como alternativa a uma política concentrada nos incentivos fiscais.

Foi em sua gestão, que a Ancine elaborou o Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual do Programa Brasil de Todas as Telas, lançado em 2013. Em um contexto de crescimento econômico, com aumento da renda média da população, diminuição de desigualdades, além da ampliação de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, a Ancine redigiu o Plano de Diretrizes e Metas (PDM) para planejar a implementação das políticas para o audiovisual nos anos seguintes, assim como as metas a serem perseguidas, com o objetivo que o Brasil chegasse em 2020 como quinto maior mercado audiovisual do mundo.

Previa-se a continuidade do cenário econômico positivo que operou até 2014. Com o aumento da renda da população e a consequente expansão do acesso à televisão por assinatura e à internet, caberia ao Estado fomentar as empresas brasileiras para atender a crescente demanda por conteúdos audiovisuais. Dentro desse contexto se inseriram iniciativas como o *Vale Cultura* e o *Plano Nacional de Banda Larga* como políticas de estímulo ao consumo de bens culturais, que segundo o governo era um dos hábitos que a população reconhecia como sinal de sua própria elevação de nível social (ANCINE, 2013, p. 15).

Havia também uma preocupação que o crescimento do setor deveria ser planejado para ser abrangente tanto na geografia quanto na sociedade (ANCINE, 2013b, p. 82). Em resumo, isso significa que as políticas deveriam ser orientadas para incluir a sociedade como um todo, e não apenas os trabalhadores e empresários então inseridos no mercado. O programa *Cinema Perto de Você*, por exemplo, é uma das ferramentas apontadas no texto para ampliar e diversificar o circuito exibidor, para aumentar o número de espectadores, de olho no potencial econômico dos jovens da Classe C (ANCINE, 2013, p. 83), promovendo a expansão, modernização e descentralização do parque exibidor (Diretriz 1)

O documento também se debruça sobre a organização do mercado audiovisual. Em um contexto de recente aprovação da Lei da TV Paga, o documento apresenta uma preocupação que a ampliação da televisão por assinatura trouxesse ganhos ao audiovisual brasileiro, com aumento do número de programadoras e de conteúdo nacional transmitido (Diretriz 2). O Plano também reconhece a necessidade de regular o mercado, garantir a liberdade de circulação de obras e a promoção da diversidade cultural como princípio, atuando de forma “planejada, isonômica, transparente, sistêmica e o menos intrusiva possível, sem deixar de ser firme” (ANCINE, 2013, p. 90). Também deveria atuar contra a concentração e as distorções do mercado que prejudicam o crescimento do setor, e promover um ambiente regulatório com

garantia da liberdade de expressão, da defesa da competição, da proteção aos consumidores, às minorias e aos direitos individuais (Diretriz 6).

Ao longo das diretrizes também está a preocupação em garantir a sustentabilidade do audiovisual brasileiro. O fortalecimento das distribuidoras brasileiras é visto como estratégico para aumentar o número de títulos brasileiros em circulação e de seu público (Diretriz 3). O documento também identifica que o setor de produção independente deve ser mais dinâmico e diversificado (Diretriz 4), sabendo se especializar e organizar seu planejamento, e garantir a regularidade de projetos para os diferentes mercados e janelas de exibição, como o cinema, o vídeo por demanda, a televisão comercial, pública ou por assinatura; além de prever a expansão do mercado de licenciamento de produtos. Desse modo, pretende-se incentivar o investimento privado e aprimorar os mecanismos de financiamento da atividade audiovisual (Diretriz 7), adequando-os a necessidade de cada setor. Outra orientação para fortalecer o audiovisual brasileiro é o aumento de sua competitividade no mercado internacional (Diretriz 8), aproveitando-se da posição privilegiada ocupada pelo país naquele momento e da experiência de exportação de conteúdos televisivos pelas emissoras comerciais, como as novelas da Rede Globo de Televisão.

O crescimento do setor também deveria estar orientado para desenvolver e fortalecer núcleos regionais de produção e circulação de conteúdo audiovisual (Diretriz 11). A intenção era estimular a produção permanente através de apoio a construção de arranjos produtivos locais para atender a demanda de conteúdos audiovisuais no país. As televisões públicas e regionais teriam papel importante em dinamizar esse circuito descentralizado, com auxílio das secretarias de cultura e governos estaduais.

Outros caminhos para o audiovisual também foram apontados no Plano. A Diretriz 5 estipula a necessidade de capacitação dos agentes do setor. Os profissionais deveriam estar preparados para o cenário de mudanças tecnológicas do mercado, assim como para lidar com vendas no país e no exterior. Essa questão também diz respeito à necessidade de suprir a demanda de profissionais de nível técnico e artístico. A Diretriz 10 se dedica à necessidade de planejamento para o audiovisual para permitir renovações estéticas e técnicas das obras, a entrada de agentes inovadores e ser aberto aos novos modelos de negócio, entendendo que a dinâmica e a possibilidade de renovação da atividade são intrínsecas ao setor.

A Diretriz 9 reconhece a necessidade de promover a preservação e difusão do patrimônio audiovisual brasileiro, assim como a valorização da crítica e dos espaços de formação e difusão de conhecimento como periódicos, festivais e cineclubes. Em uma

abordagem similar, a Diretriz 12 procura aproximar o audiovisual dos assuntos educacionais, e pretende utilizar a linguagem audiovisual como elemento do processo de ensino e aprendizagem, e de ampliação do repertório cultural de crianças e adolescentes.

A partir desse documento foi formulado e colocado em prática um programa de fomento no valor de R\$ 1,2 bilhão para o setor em 2014, o plano *Brasil de Todas as Telas*, articulado em torno de quatro eixos:

i) Desenvolvimento de projetos e formatos de obras brasileiras, com intuito de qualificar a produção, a partir de financiamento de núcleos de criação, concursos de desenvolvimento de projetos e laboratórios de projetos;

ii) Recursos para produção de conteúdo brasileiro independente para televisão e cinema; para produção e distribuição de longas-metragens em coprodução internacional; medidas para simplificar e reduzir a burocracia; e suporte financeiro automático. Também prevê a valorização à diversidade cultural através de uma política para o desenvolvimento regional³⁶, feita a partir de recursos do FSA, junto com estados e municípios através de suplementação de chamadas públicas e fomento de conteúdo para televisões públicas;

iii) Capacitar e formar profissionais em parceria com o Ministério da Educação, através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), para atender a carência de mão-de-obra do setor, e capacitar jovens para funções técnicas do audiovisual;

iv) Ampliar e modernizar o circuito exibidor, através de financiamento público para instalação de salas de cinema, linhas de crédito para digitalização e ampliação das empresas incluídas dentro do Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (RECINE) que prevê desoneração de impostos na compra de equipamento para modernização das salas de exibição.

O Fundo Setorial do Audiovisual garantiu ao poder público a possibilidade de intervir diretamente no mercado em favor do audiovisual brasileiro. Seu comitê gestor teve como atribuição definir as diretrizes das ações e as áreas prioritárias para aplicação de recursos, ocupando um importante espaço no processo de formulação de políticas para o audiovisual.

Ocorre então uma sobreposição de funções entre a SAV e a Ancine, uma vez que a secretaria conforme sucessivos decretos presidenciais também tinha a prerrogativa de propor e formular políticas, diretrizes gerais e metas para os setores. Através do Fundo Setorial do

³⁶ Se o plano fala em inauguração de uma política de regionalização, é importante lembrar que essa preocupação já permeava iniciativas anteriores, como vimos no caso da SAV e veremos com mais profundidade no próximo capítulo.

Audiovisual, o Programa *Brasil de Todas as Telas* destinou recursos para ações coordenadas pela Secretaria do Audiovisual, que a época já havia perdido o ritmo de constante investimento em editais de caráter inovador e experimentador. No capítulo seguinte analisaremos se é possível falarmos em uma agenda executada pela SAV, e quais seriam suas bases.

CAPÍTULO 3 A AGENDA DA SECRETARIA DO AUDIOVISUAL

A teoria de John Kingdon (1995) sobre formação de agenda busca compreender por que alguns temas são alvo de atenção do poder público e outros não. Desse modo, existem agendas gerais, que abrangem todo governo federal, e agendas específicas para determinados órgãos e setores, sendo diferente o processo de definição da *governamental agenda*, que vimos no capítulo anterior, e da *decision agenda*. Para este último existe a necessidade não só de se reconhecer os problemas e ter um clima favorável na sociedade para que ele seja resolvido, mas também um processo gradual de acumulação de propostas e debates entre especialistas e interessados em determinada área que permita a discussão e criação de alternativas e soluções a serem aplicadas. Espaços como o Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e o III Congresso Brasileiro de Cinema, por exemplo, historicamente cumpriram essa função, que ao final levou a criação da Agência Nacional de Cinema.

Outro momento importante de mobilização de agentes culturais e de formulação e planejamento de políticas ocorreu durante as eleições presidenciais de 2002. O “Encontro do Canecão”, realizado durante a campanha eleitoral, no dia 21 de outubro de 2002, reuniu artistas e intelectuais em apoio à candidatura de Lula a Presidência da República. Junto com Nelson Pereira dos Santos, Orlando Senna redigiu um documento síntese com as propostas para o audiovisual brasileiro (SENNA, 2008, p. 365). A época, Orlando Senna ocupava a Subsecretaria do Audiovisual, subordinada à Secretaria de Estado de Cultura do Rio de Janeiro, no governo de Benedita da Silva, e devido à carência de recursos no governo estadual, acreditava que o desenvolvimento do audiovisual necessitava de uma articulação com o governo federal. Assim, elaborou propostas para o audiovisual brasileiro que serviram para preencher a brecha deixada no texto “A imaginação a serviço do Brasil”, documento do plano de governo da candidatura de Lula para a cultura (SENNA, 2008).

Essas propostas foram reunidas e apresentadas no Canecão, naquele que ficou conhecido como “Documento Nelson Pereira dos Santos/Orlando Senna”. O texto defendia que o audiovisual não poderia ser considerado apenas um produto a ser gerido pelas leis do mercado; alertava para a centralidade que as indústrias culturais passariam a ter na economia do Século XXI; advogava a necessidade de garantir o acesso à pluralidade no audiovisual e o respeito à diversidade cultural como elemento essencial para a liberdade de expressão. O documento propunha o apoio à recente criação da Ancine, o fortalecimento do Ministério da

Cultura, a defesa da programação independente e regional na televisão aberta e a necessidade de aprimorar as legislações de incentivo fiscais para a cultura (apud, SENNA, 2008, p. 368).

O Seminário Nacional do Audiovisual ocorreu em seguida a esses momentos de intensa agitação do setor e foi organizado junto com a Equipe de Transição do governo eleito em dezembro de 2002. O Seminário foi conduzido por Orlando Senna e partiu do diagnóstico e propostas apresentados no III Congresso Brasileiros de Cinema, ocorrido dois anos antes, para planejar as políticas do governo eleito naquele ano para o audiovisual. O seminário se diferenciava dos demais espaços, por expandir as discussões para além dos profissionais do cinema e reunir academia, televisão, jogos eletrônicos, educadores, representantes do setor de comunicação, das telecomunicações e televisão comercial (SENNA, 2009, p. 159-160).

Orlando Senna que estava dirigindo as discussões no momento, e posteriormente foi convidado a ser Secretário do Audiovisual, se preocupou em renovar e ampliar os participantes envolvidos nos debates sobre a identificação de problemas e elaboração de propostas. No Seminário uma nova geração de formuladores foram integrados a essa discussão, muitos deles com experiências prévias na gestão cultural, com e sem atuação na política partidária, que em seguida ocuparam importantes cargos na SAV e no MinC e foram responsáveis pela formulação e desenvolvimento de projetos citados nessa dissertação. Este grupo era integrado por pessoas que tiveram grande ascendência nas políticas do audiovisual no período estudado como Leopoldo Nunes da Associação Brasileira de Documentaristas (ABD), com histórico no movimento cineclubista, próximo ao Partido dos Trabalhadores; Manoel Rangel, filiado ao Partido Comunista do Brasil, egresso da Escola de Comunicação e Artes da USP; Alfredo Manevy pesquisador de políticas culturais, também formado pela USP; Mário Borgneth, responsável pela produção de documentários na TV Cultura, e com quem Senna havia trabalhado na Escola San Antonio de los Baños em Cuba, dentre outros (SENNA, 2009, p. 159).

Na dinâmica de discussão de políticas públicas, novos e velhos atores se aglomeravam. Se foi verdade que Orlando Senna procurou chamar novas pessoas para discussão de políticas para o audiovisual, também é verdade que antigos participantes permaneceram, como Luís Carlos Barreto, Roberto Farias e Gustavo Dahl, diretor-presidente da Ancine, nomeado na gestão anterior. Ao lermos os documentos do III Congresso e do Seminário percebemos que as propostas apresentadas não mostravam um grau de amadurecimento para serem imediatamente implementadas, mas indicava o desenvolvimento dos debates no setor. Por exemplo, a vinculação da Ancine ao Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio

deixou de ser consenso durante o Seminário, que aprovou que ela deveria ser vinculada à Casa Civil enquanto o setor discutisse as opções. Isso abriu oportunidade para que posteriormente ela fosse vinculada ao Ministério da Cultura. Outras propostas foram reiteradas e indicavam políticas que seriam executadas, ou ao menos tentadas, nos anos seguintes, como a regulação e democratização dos meios de comunicação, a revisão dos mecanismos de incentivo fiscal, a ampliação da circulação de filmes brasileiros. Apesar da preocupação em renovar os agentes incluídos no debate das políticas culturais, permaneceu a divisão conservadora entre cinema comercial e cultural, conceito que de início abrigou o desenvolvimento de ações com menor potencial de mercado como fomento a curtas e médias metragens, documentários, animação, ensino, pesquisa, preservação, difusão e crítica (SEMINÁRIO NACIONAL DO AUDIOVISUAL, 2002), similar as atividades políticas para o cinema de caráter não comercial executadas durante o Século XX, como vimos anteriormente.

Foi a partir desses processos e de um clima político favorável a uma maior atuação do Estado que se desenvolveu a agenda da Secretaria do Audiovisual. Como vimos, as propostas defendidas pelo governo tiveram grande influência na condução dos debates, sob a liderança de Orlando Senna. Isso evidenciava que seria ele, e não Gustavo Dahl, então diretor-presidente da Ancine de 2002 a 2006, a principal autoridade na condução de políticas do setor nos anos seguintes. Esta reorientação estava de acordo com o desejo do governo de retomar para os ministérios a condução das políticas públicas (IKEDA, 2015, p. 111). Com isso, o Ministério da Cultura passou a reunir os órgãos responsáveis pelo tripé das políticas para o audiovisual³⁷.

A agenda do governo federal e do Ministério da Cultura teve grande influência sobre a política de audiovisual executada, como demonstra Orlando Senna em entrevista a Daniel Caetano da revista *Contracampo*. Senna refuta que a SAV fosse ser orientada apenas pela perspectiva comercial. “Temos que entender que esse governo não é neoliberal! Os projetos são outros.”, ele responde, para logo depois afirmar a “inserção cultural e cinematográfica” como um dos princípios norteadores do trabalho da SAV (SENNA, 2003). Esta posição é ratificada, quando em entrevista para pesquisadores da publicação *Política Culturais em Revista*, Senna diz:

³⁷ A partir do Decreto nº 7000 de 9 de novembro de 2009, o Conselho Superior de Cinema foi transferido da Casa Civil, e o Ministério da Cultura passou a agrupar todas as instâncias do tripé do audiovisual criadas na MP nº 2.228/2001. Em 2019, o CSC foi novamente transferido para a Casa Civil.

O direito do cidadão não termina no direito de acesso à televisão, de acesso ao cinema, às telas do cinema, às telas da televisão, ou seja, esse direito do cidadão também vai até os meios de produção, as pessoas têm que ter acesso aos meios de produção. Não para ser um grande produtor audiovisual, não para ser um grande cineasta, mas porque esta linguagem e esta tecnologia, cada vez mais, fazem parte de nossa vida cotidiana (SENNÁ, 2009, p. 162)

Propomos então analisar mais a fundo a construção da agenda da Secretaria do Audiovisual. Ainda que o termo “cinema cultural”, atribuído a SAV, remeta a políticas anteriores para o cinema, a fala de Orlando Senna abordou o audiovisual sob uma nova dimensão, a de direito, de linguagem e tecnologia que deveriam ser alvo de ação pública para sua democratização. Assim, o desafio colocado exige do Estado a construção de políticas com a finalidade de garantir este direito a sociedade, e não apenas aos artistas e a intelectualidade o que trouxe novos desafios e metas para as políticas do audiovisual. Isso exige dos órgãos públicos de cultura, dentre outras questões, uma prática política sensível e democrática para identificar e reconhecer as desigualdades e medidas que elas se constituem no mercado e na sociedade; recursos humanos e orçamentários para colocar em práticas ações que mudem essa realidade e uma capacidade de inovação dos gestores públicos de cultura para fugir do estabelecido e criar iniciativas inéditas para segmentos da sociedade até então não contemplados pelas políticas do audiovisual.

Inserida nesta conjuntura, a agenda da Secretaria do Audiovisual de 2003 a 2014 seguiu essas diretrizes, ainda que por vezes de modo instável e incompleto. Seguindo a teoria de John Kingdon (1995), procuraremos evidenciar os problemas e assuntos que foram trazidos à atenção do poder público durante as iniciativas desenvolvidas, ou seja, a agenda da Secretaria. Assim como percorreremos os processos que levaram a sua construção – os problemas aos quais esses programas pretendiam resolver; o desenvolvimento dessas políticas (*policies*); e o contexto político (*politics*) sob o qual elas foram implementadas. Na impossibilidade de analisar individualmente as ações desenvolvidas pela Secretaria, optamos por utilizar o raciocínio indutivo, enquanto método que através da observação procura apreender uma determinada realidade. A seleção de projetos buscou iniciativas desenvolvidas ao longo de diferentes gestões da secretaria que compuseram o período acionado nesta pesquisa. Atendendo a esses critérios, analisaremos a agenda da SAV através de: i) os esforços empenhados na desconcentração de recursos para a produção através do *DocTv*, e *Revelando os Brasís*; ii) iniciativas de democratização do acesso aos filmes brasileiros através do *Cine Mais Cultura* e iii) recorte de raça e gênero nos editais *Curta Afirmativo* e o *Edital Carmen Santos de Cinema de Mulheres*.

3.1 DOCTV E REVELANDO OS BRASIS

O planejamento das políticas para o audiovisual ocorrido durante o Seminário Nacional do Audiovisual apontaram os rumos para a gestão de Orlando Senna. A frente da Secretaria do Audiovisual – agora fortalecida política e economicamente –, Senna se preocupou em articular as demandas de trabalhadores e empresários do mercado audiovisual, com a agenda do Ministério da Cultura baseada na promoção de políticas democráticas e inclusivas, atenta à diversidade de agentes, públicos e linguagens, e construída de forma ampla, para além dos artistas e da intelectualidade.

O Seminário operou como diagnóstico e como via programática (SENNA, 2003) para as políticas do audiovisual nos anos seguintes. A eleição de um novo presidente e uma nova equipe para o Ministério da Cultura criavam uma janela de oportunidades, *policy window* (KINGDON, 1995), para se desenhar uma nova relação do Estado com o audiovisual. Um dos principais apontamentos do relatório final do Seminário era o papel da televisão pública e comercial em apoiar a produção e difusão do audiovisual brasileiro. Desta forma, foi criticado o modo como a Ancine retirou do seu campo de atuação a regulação da televisão, a concentração econômica dos meios de comunicação, a fragilidades das emissoras do campo público, o baixo índice de exibição de obras brasileiras independentes na programação televisiva e o desequilíbrio regional dos conteúdos audiovisuais exibidos nas emissoras devido à centralização da geração e distribuição nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.

Dentro dessas premissas foi criado em 2003 o *Programa de Fomento à Produção do Documentário Brasileiro*, o *DocTv*. Desenvolvido pela Secretaria do Audiovisual, o programa foi executado em parceria com as emissoras regionais do campo público (públicas, educativas e universitárias) que participavam do financiamento e da exibição das obras, e junto com a Associação Brasileira de Documentários formaram uma rede para promover o desenvolvimento do audiovisual nos estados. O encontro do cinema com a televisão é um caminho apontado por empresários, trabalhadores e acadêmicos para sustentabilidade do audiovisual brasileiro, e foi umas das principais apostas da gestão de Orlando Senna (2003, 2004)

A aposta no fomento à produção de documentários para televisão feita pelo programa *DocTv* não é acidental, mas parte de uma tradição existente em emissoras comerciais desde os anos 1960 e 1970. Programas como o “Globo Shell Especial”, “Globo Repórter”; exibido pela

Rede Globo; “Hora da Notícia” exibido nos anos 1970 pela TV Cultura; programa “Abertura”, com participação de Glauber Rocha da TV Tupi entre 1970 e 1980 são alguns exemplos de experiências de documentários regionais na televisão brasileira, que aproveitaram o clima de abertura política do País (HOLANDA, 2013, p. 12-13). Ademais, a televisão era vista por Orlando Senna como forma mais ágil de apoio à produção audiovisual, devido as vantagens do *videotape* frente a película em relação aos custos e ao tempo (SENN, 2003).

Experiências anteriores como o projeto *Doc.Brasil* serviram de inspiração para a realização do *DocTv*, conforme relata Karla Holanda (2013) em sua tese. Ele foi um programa desenvolvido entre 1998 e 2002, sob coordenação de Mário Borgneth, a época a frente do Núcleo de Documentário da TV Cultura – que a partir de 2004 integrou a equipe do Ministério da Cultura, e em 2013 assumiu o cargo de Secretário do Audiovisual. O programa era produzido de forma independente, em parceria com televisões públicas e educativas que exibiam as obras em rede. A TV Cultura entrava com um percentual mínimo de recursos para produção, entre 10% a 30%, e o restante era captado pelo produtor através de leis de incentivo. A partir do sucesso do programa, houve um interesse pela sua expansão, ao mesmo tempo que a TV Cultura apresentava dificuldades financeiras e estruturais para manter seu funcionamento. Orlando Senna acreditava que a experiência poderia ser aprimorada se incorporada pela Secretaria do Audiovisual (HOLANDA, 2013, p. 28-31), e assim estavam dadas as condições para o início do *DocTv*. O projeto foi criado em agosto de 2003, em uma parceria que envolveu o Ministério da Cultura através da Secretaria do Audiovisual; a Fundação Padre Anchieta responsável pela TV Cultura; a Associação das Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC) e a Associação Brasileira de Documentaristas (ABD).

O financiamento do programa coube ao governo federal e às televisões públicas. O Ministério da Cultura, através do Fundo Nacional de Cultura, foi responsável por garantir 80% da verba dos filmes, enquanto as televisões públicas completavam os 20% restante, com a previsão de que a curto prazo, através de venda de intervalos comerciais fosse possível cobrir os custos do programa (HOLANDA, 2013, p. 66). Este modelo de financiamento, que jogava mais responsabilidade para o governo federal, era considerado pela equipe da SAV o atrativo para despertar o interesse das emissoras públicas e educativas, pois a partir do pagamento do valor de 20% de uma obra, seria possível ter acesso a todo catálogo dos documentários produzidos pelo programa (HOLANDA, 2013, p. 31).

O programa obedecia uma das prioridades do Ministério da Cultura que era a democratização e desconcentração de recursos. O *DocTv* foi operado de forma descentralizada a partir dos Polos Estaduais de Produção e Difusão, formados pelas seções estaduais da Associação Brasileira de Documentarista (ABD) locais, e TVs Públicas. Esses Polos eram responsáveis por organizar a seleção dos projetos, formar comissões de seleções, preparar a infraestrutura pra receber as oficinas de capacitação previstas no projeto, realizar a contratação, acompanhar a produção e fazer a liberação das parcelas do pagamento do projeto mediante prestação de contas parciais (HOLANDA, 2013, p. 33). Um arranjo complexo, que envolvia não apenas a distribuição de dinheiro para produtores de cada estado, mas a criação de uma estrutura em rede para operar o programa. Na ausência de televisões do campo público, os Polos fizeram parcerias com as Secretarias Estaduais de Cultura e planejaram estratégias alternativas de exibição, e nos estados onde não havia seções locais da ABD, os gestores do programa auxiliaram a sua criação, como no Pará e Piauí (HOLANDA, 2013, p. 33).

Cada estado possuía uma estrutura responsável pela operação do programa, e segundo Verena Carla Pereira (2010), a partir da segunda edição todos os estados fizeram parte da rede *DocTv*. O número de documentários produzidos dependia da capacidade de financiamento do Ministério da Cultura e das televisões públicas, mas era garantido que cada Polo produzisse pelo menos 1 documentário. Isto permitiu o estímulo à produção audiovisual que em outros contextos não encontravam demanda (MOREIRA, 2014, p. 114), e atuou como desconcentrador de recursos, atingindo estados até então excluídos das políticas de financiamento do MinC (PEREIRA, 2010, p. 26-28). A estrutura em rede e descentralizada do *DocTv* despertou diferentes reações em estados com maior e menor desenvolvimento do mercado audiovisual. Por exemplo, o montante de recursos disponível para cada documentário, no valor de 100 mil reais, foi considerado um valor baixo para realizadores dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, enquanto na Paraíba foi sugerido que se fizesse 4 documentários por esse dinheiro (HOLANDA, 2013, p. 41).

A desconcentração de recursos e o estímulo a regionalização dos processos de produção audiovisual foi uma das diretrizes do programa de fomento do MinC e da SA_v (BRASIL, 2006, p. 20). Este princípio não se limitou ao edital do *DocTv* mas permeou outras iniciativas através de pontuação extra nos editais de produção para projetos oriundos das regiões com baixo índice de contemplados, além de projetos específicos como *Olhar Brasil* que implementou *Núcleos de Produção Digital* no país para possibilitar empréstimo de

equipamentos e formação profissional. Esta política, iniciada com Senna, perdurou ao longo das gestões, e foi aprimorada a partir de 2013, quando passou a ser destinada apenas a determinados estados, para minimizar as disparidades que ocorrem dentro de uma mesma região.

Esta agenda também foi absorvida pela Ancine e está presente no Plano de Diretrizes e Metas para o Audiovisual, como vimos no capítulo anterior. O estímulo à produção no Estado foi uma das diretrizes do PDMA, e o Fundo Setorial do Audiovisual também criou linhas para estimular Arranjos Regionais e para fortalecer as televisões estaduais do campo público³⁸, além de conceber uma política de indutores regionais nos seus editais. A Lei nº 11.437/2006, que alterou a destinação do Condecine também incluiu critérios para beneficiar a aplicação de recursos em estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Para estimular a participação de proponentes em estágios iniciais da carreira, o *DocTv* procurou formas de simplificar as etapas de inscrição e prestação de contas. Através das Oficinas de Formatação de Projetos foram realizadas aulas expositivas com pesquisadores e profissionais da área, para indicar os pontos fortes que deveriam ser destacados no desenvolvimento dos projetos, além de oferecer material didático para auxiliar na apresentação da proposta. Além das oficinas, o *DocTv* trabalhou com inscrição sob anonimato, o que impedia que a rede de contatos e a notoriedade de um proponente se sobrepujassem a qualidade das propostas. Ademais, o *DocTv* foi formatado em modelo de prêmio o que permite menos burocracia para os contemplados e requer prestação de contas simplificada, sem necessidade de apresentação de notas fiscais durante a produção (MOREIRA, 2014, p. 114).

Outra etapa, esta obrigatória, se deu após a seleção com as Oficinas de Desenvolvimento do Projeto nas quais os contemplados entraram em contatos com profissionais do mercado audiovisual brasileiro para ajudar na produção do projeto. Karla Holanda descreve essas oficinas como espaços destinados a “instigar e abalar esteticamente as concepções empregadas no projeto do documentário” (HOLANDA, 2012, p. 19), procurando provocar reflexão entre os realizadores para fugir dos formatos clássicos.

³⁸ Ver Ancine e MinC anunciam investimento de R\$ 94 milhões em projetos para TV das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. **Agência Nacional de Cinema**, ago. 2017. Disponível em <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/ancine-e-minc-anunciam-investimento-de-r-94-milhes-em-projetos-para-tv-das>>. Acesso em 25 jul. 2019

Autoras como Verena Carla Pereira (2010, p. 152) e Karla Holanda³⁹ (2013, p. 47-48) apontam uma preocupação sobre até que ponto as oficinas serviram para expandir as possibilidades criativas dos candidatos, e questionam a legitimidade do governo induzir e estimular uma determinada estética. Verena Carla Pereira descarta a hipótese de dirigismo cultural à medida que foram selecionadas obras como “Serra pelada, esperança não é sonho” (2007) de Priscilla Brasil, que abordaram condições de vida dos remanescentes da população garimpeira e possuem um teor crítico ao governo federal. Desse modo, é possível distinguir o *DocTv* de uma produção estatal oficial, e constatar que o dirigismo não apareceu como uma das características do projeto. Karla Holanda também ressalta que o processo de seleção garantiu independência aos produtores, ao retirar das emissoras públicas a possibilidade de intervenção nos conteúdos, e impedir que fossem absorvidos e modificados para se adequarem a um discurso oficial de ocasião (HOLANDA, 2013, p. 143); e que o estímulo a propostas esteticamente inovadoras não se refletiu na maioria dos filmes analisados por ela (HOLANDA, 2013, p. 143), e, portanto, podemos reafirmar a liberdade dos realizadores.

Nesse sentido também houve a preocupação para que os filmes não fossem apresentados como folclores ou regionalismos durante sua estratégia de divulgação (HOLANDA, 2013, p. 114-115). Uma das características dos filmes era mostrar histórias singulares e ampliar o repertório de símbolos e representações de cada estado. Isto contraria o padrão sob qual se constrói o mercado audiovisual, no qual os grupos dominantes não só possuem os meios para terem suas vozes e discursos difundidos, mas retratam os grupos subalternizados por meios de alegorias e estereótipos que corroboram preconceitos e legitimam exclusões sociais (SHOHAT; STAM, 2006). Desse modo, o *DocTv* operou como democratizador do acesso aos meios de produção audiovisual para realizadores de estados até então excluídos das políticas de fomento ao audiovisual, e permitiu que eles construíssem “fugas do lugar-comum da representação costumeiramente feita sobre aquelas regiões” (HOLANDA, 2013, p. 117), e como uma possibilidade para “descongelar imagens e representações fixadas socialmente” (MOREIRA, 2014, p. 138).

Apesar de ser uma das prioridades da gestão de Orlando Senna (2009), a fragilidade orçamentária e estrutural das emissoras públicas impediu que as obras entrassem em contato com o grande público. Como sugere Toby Miller (1999), é necessário não só analisar as representações da nação no audiovisual, mas as formas como os cidadãos se engajam com

³⁹ Karla Holanda menciona que o incentivo a experimentação da linguagem documental esteve presente tanto nas oficinas quanto no próprio edital, e levou a uma mistura excessiva de artificios, e cacoetes como *zooms*, *fades*, planos mirabolantes e cortes abruptos na montagem, numa “super valorização da linguagem e dos métodos sobre os temas” (HOLANDA, K., 2013, P. 187)

essas produções. Mesmo com a baixa audiência das televisões do campo público, os documentários foram capazes de atingir uma média de espectadores superior a média de público de documentários nas salas de cinema (HOLANDA, 2013, p. 223). Porém, o baixo acesso dos filmes na sociedade prejudica a possibilidade de criar um amplo espaço de contato com imagens não hegemônicas, até então invisibilizadas e sub-representadas. Ou seja, um empecilho para a promoção de diálogos interculturais (MOREIRA, F., 2013, p. 125).

Para além da produção e exibição dos documentos, o *DocTv* deixou um legado na cena audiovisual do país. Estados nos quais a produção de vídeos se limitava a empresas de publicidade, criaram suas próprias seções da ABDs e se inseriram no mercado (HOLANDA, 2013, p. 38). Karla Holanda descreve um “despertar do audiovisual” causado pelo *DocTv*, que foi capaz de estimular a produção de obras, que mostraram maturidade estética e narrativa (HOLANDA, 2013, p. 37-8). As televisões públicas também aprofundaram o diálogo umas com as outras e passaram a desenvolver negócios com empresas menos conhecidas, fora do Rio de Janeiro e São Paulo como informou Renato Nery em entrevista a Karla Holanda (2013 apud 2013, p. 38).

O programa teve sua última edição lançada em 2008, e sofreu discontinuidades nas gestões seguintes quando deixou de fazer parte das prioridades em meio as mudanças no Ministério da Cultura. Para Laura Bezerra (2013, p. 67) a saída de Orlando Senna da Secretaria do Audiovisual, em 2007, levou a uma diluição da linha de atuação da Secretaria do Audiovisual, e a articulação entre produção independente e televisão passou a ocupar um espaço mais reduzido. Com a criação da Empresa Brasil de Comunicação, Orlando Senna assumiu o cargo de Diretor Geral, junto com Leopoldo Nunes que estava na Ancine e passou a ocupar a Diretoria de Conteúdo e Programação, e Mário Borgneth, então nomeado como assessor do Ministério da Cultura assumiu o cargo de Diretor de Relacionamento de Redes.

O *DocTv* demandava uma articulação intensa entre os funcionários do Ministério, das TVs públicas, e as seções regionais das ABDs, o que exigia um esforço pessoal dos envolvidos, e foi prejudicado com a rotatividade de cargos ocorridas com a partir da posse de Ana de Hollanda no MinC (HOLANDA. 2013, p. 67) e com a mudança na orientação política do ministério, como vimos anteriormente. Fayga Moreira (2013) acrescenta a falta de mobilização do setor para manter o programa. Apesar da paralisação do projeto, ele foi implementado internacionalmente em países da América Latina, *DocTV América Latina*, e na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, *DocTV CPLC*, cujas edições continuam sendo realizadas.

Outro item que compôs a agenda da Secretaria do Audiovisual é a inclusão social (SENNA, 2003). Conforme relata Orlando Senna em entrevista (2003, 2004) vislumbrava-se um novo modelo de financiamento para o audiovisual brasileiro capaz de diminuir a dependência das grandes produções audiovisuais do fomento direto do governo. Senna (2004) acreditava que uma cinematografia não era construída apenas a partir de filmes de grande público, por isso seria essencial garantir o apoio financeiro direto do Estado, com foco em pequenas e médias produções – nas quais também estariam inseridas a política de estímulo à produção independente para a televisão. Ao mesmo, caberia à Secretaria desenvolver ações de apoio à produção e exibição em diálogo com a agenda de inclusão social, e por isso passou-se a desenvolver propostas para cidades pequenas e de baixo índice de desenvolvimento humano com objetivo de realizar a “inserção cultural e cinematográfica” (SENNA, 2004).

O *Revelando* opera sob uma quebra de binômios que pautaram as políticas para o audiovisual. Historicamente, as ações do Estado, de maior ou menor maneira, buscaram reconhecer o lado artístico / autoral do cinema, em contraposição ao seu caráter mercadológico / industrial e comercial – divisão que pautou a criação da Ancine e atribuiu a Secretaria do Audiovisual a tarefa de cuidar do “cinema cultural”. Na gestão de Orlando Senna houve um questionamento em torno deste conceito (SENNA, 2003), ao mesmo tempo que a agenda do Ministério da Cultura acionava setores da sociedade até então excluído das políticas culturais. Sobre essa influência, a Secretaria do Audiovisual passou a abordar o audiovisual por três vias, seu caráter cultural, de cidadania e econômico (SENNA, 2009), em diálogo com o trabalho executado no MinC. Nesse contexto, em entrevista ao programa Roda Viva da TV Cultura, em fevereiro de 2003, Senna apresentou ao jornalista o esboço de projetos destinados a promover a produção e exibição de obras audiovisuais em comunidades de vulnerabilidade social. Ainda sem nome, foi descrito um projeto como a realização de curtas-metragens em cidades de até 20 mil habitantes, incluindo a capacitação básica e mecanismos de exibição nas próprias comunidades, base do que veio a ser o *Revelando os Brasis*.

O *Revelando* inovou não apenas ao promover “processos de inclusão e de formação audiovisual através do estímulo à produção de vídeos digitais” (INSTITUTO MARLIN AZUL apud SILVA, M. L. B., 2009, p. 9). Mas também por se direcionar às cidades pequenas, em que estão ausentes equipamentos culturais, políticas de financiamento, órgãos públicos de cultura, cursos de formação para o audiovisual; como também por não exigir dos proponentes qualquer tipo de profissionalização ou experiência prévia. Em muitos casos ele atuou como

primeiro contato dos proponentes com a possibilidade de um apoio financeiro do Estado para a produção cultural, e por isso o processo de inscrição para participar do programa foi simplificado para se adequar ao público do programa. Ele consistia no preenchimento de formulário e a proposição de uma história original, do tamanho de uma página. Mary Land de Brito Silva enquanto participante do programa e autora de dissertação sobre o *Revelando*, relata que tanto ela quanto outros participantes com quem ela teve contato tiveram um estranhamento com o programa devido ao ineditismo da proposta e a simplicidade do processo seletivo (SILVA, M. L. B, 2009, p. 12).

A intenção do programa, segundo Orlando Senna (2009), era ampliar as possibilidades de produção audiovisual e permitir que fossem narradas histórias que os cineastas e profissionais eruditos não teriam capacidade de contar com profundidade. Assim, novos conceitos passaram a ser associados ao audiovisual como “alfabetização audiovisual”, e “inclusão audiovisual” (SANTOS, 2012; CALABRE, 2011; DA-RIN, 2011), sob o entendimento que a democratização dos meios de produção audiovisual é uma ferramenta para efetivar a cidadania cultural (CALABRE, 2011). Porém, gerou críticas e dúvidas sobre sua relevância entre profissionais do setor. É o que relata Mary Land de Britto Silva (2009, p. 64-66) e entrevistados de sua pesquisa sobre o que ouviram de cineastas convidados para o lançamento da primeira edição que o consideravam um desperdício de recursos.

Em um breve texto sobre políticas para os cinemas nacionais, Toby Miller nos ajuda a compreender esse questionamento ao falar sobre as representações da nação no audiovisual. Para o autor, a defesa do cinema nacional esteve historicamente pautada como um elemento de soberania do país. O cinema, portanto, seria apresentado como um “bem comum”, no qual os empresários e trabalhadores do cinema seriam os responsáveis por zelar por ele. Miller argumenta que por trás desse argumento se escondem desigualdades inerentes ao modo como os cinemas se constituem econômica e simbolicamente. A organização de produção e difusão predominante no cinema, o insere como parte da indústria cultural, na qual ele está sujeito a busca por lucro e a protocolos excludentes de representação, assim como as demais relações entre o capital e o Estado. Sendo, portanto, necessário questionar os órgãos responsáveis pelo fomento ao cinema (e ao audiovisual) e sob quais bases ele o faz (MILLER, 1999). O *Revelando os Brasís* desconcerta esta defesa tradicional dos cinemas nacionais ao acionar uma parte da sociedade até então excluída do meios para produzir suas próprias representações da nação no audiovisual, e promover uma expansão do “campo da construção de identidades simbólicas” (CALABRE, 2011, p. 68). Por isso, é previsível que empresários

que historicamente foram beneficiados por recursos públicos tenham se sentido desconfortáveis ao deixarem de ser o público exclusivo dessas políticas. Acreditamos que a divisão de funções entre Ancine e SAV e o crescimento expressivo de recursos para o audiovisual ao longo dos anos tenha mitigado este “conflito redistributivo”.

A concepção do programa se deu na Secretaria do Audiovisual e foi coordenado junto com o Instituto Marlin Azul, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). O *Revelando os Brasis* partiu do princípio da cidadania cultural e democratização do acesso aos meios de produção e fruição dos bens simbólicos (BRASIL, 2006, p. 18), uma premissa que permeou a agenda da Secretaria do Audiovisual. A comissão de seleção do projeto foi orientada a escolher propostas das quatro regiões do país e não analisar o currículo ou experiências prévias dos candidatos; desde que seguissem as exigências do edital de morar em cidades de até 20 mil habitantes (SANTOS, F., 2012, p. 55, 85). Por isso, não é de se espantar que entre os realizadores contemplados estejam pessoas que haviam deixado a cidade e posteriormente voltado para realização do filme, assim como havia aqueles que vieram de cidades grandes e estavam morando nessas comunidades (SANTOS, F., 2012, p.55; SILVA, M., 2009, p. 59).

A partir de dados fornecidos pela OSCIP Marlin Azul, a pesquisadora Mary Land de Brito Silva (2009, p. 54-55) confirma a diversidade dos contemplados do *Revelando os Brasis*. Eles tiveram diferentes origens, profissões, faixas etárias, classes sociais, e graus de instrução; havia jovens de 20 anos, e idosos de 80; realizadores semianalfabetos, ou com o fundamental completo. Também participaram pessoas com diversas ocupações como agricultores, pescadores, aposentados, dona de casa, estudantes evidenciando não só uma pluralidade nos olhares apresentados através dos vídeos, mas uma clara diferença em relação ao perfil tradicional dos realizadores do cinema brasileiro.

Assim como no *DocTv*, após a seleção, os contemplados participavam de oficinas de capacitação. O objetivo destas era ambientar os participantes, que nem sempre sabiam operar os equipamentos de registros de filme, ou tinham familiaridade com o audiovisual (SILVA, M., 2009, p. 17). Esperava-se que ao final das oficinas, eles possuíssem o roteiro do seu vídeo, que aprendessem noções básicas de enquadramento, planos, movimentos de câmera, assim como fossem instruídos sobre os mecanismos de captação de som, questões referentes à produção, locação, figurino, autorizações de filmagem, cronograma. Para Mary Land de Brito Silva, a presença de pessoas com diferentes níveis de instrução e de formação audiovisual construiu um espaço produtivo de troca constante de informações, que fez com que os

realizadores pudessem amadurecer seus projetos não só nas oficinas, mas também no diálogo com seus colegas (SILVA, M. 2009, p. 57).

A equipe do programa não esperava que após uma breve oficina os realizadores estivessem aptos para filmagem e montagem dos vídeos. Por isso, o Instituto Marlin Azul, se responsabilizou por contratar produtoras profissionais responsáveis por operar os equipamentos de registro de som e imagem, editar e finalizar os vídeos; e, caberia aos contemplados do programa saber dirigir a atuação desses profissionais (SANTOS, F., 2012, p. 58; SILVA, M. 2009, p. 18).

Além da empresa de suporte às filmagens existiam poucos recursos disponíveis para a produção que variavam entre R\$ 600 a R\$ 5.000, na 4ª edição, em 2010 (SANTOS, F., 2012, p. 75). A orientação dada pela coordenação do programa aos realizadores era para que buscassem se aproximar de empresários, comerciantes e moradores da região para viabilizar a produção (SILVA, M. 2009, p. 18). Eles deveriam entrar em contato com moradores da cidade não apenas para buscar patrocínio e recursos, mas para participarem da equipe técnica dos vídeos e auxiliar na divulgação (SANTOS, F. 2012, p. 76). Nota-se também, que os valores destinados aos vídeos estão abaixo dos praticados pelos principais editais lançados pela SAv, como por exemplo, o edital de curtas metragens realizado pela SAv, que em 2003 ofereceu R\$ 50.000,00 para produção de filmes.

O projeto também se responsabilizou pela montagem de um circuito próprio de circulação das obras após a produção. Em parceria com o Canal Futura, era exibido um programa homônimo nos quais os vídeos eram apresentados, com a participação dos realizadores que eram convidados a contar suas experiências de produção e o impacto dos filmes nas cidades (SILVA, M., 2009, p. 38). Através do Circuito de Exibição do programa, os vídeos eram apresentados em espaços públicos nas cidades de origem dos realizadores, com a participação de artistas locais, possibilitando que a comunidade que foi mobilizada durante a produção pudesse ver o resultado do seu trabalho (idem, p. 36-38).

Através do audiovisual, o *Revelando os Brasis* ajudou a construir vínculos entre os realizadores, as obras e os moradores das comunidades. Fernanda Oliveira Santos destaca que desde a etapa da inscrição, a principal motivação dos proponentes não era ingressar no mercado audiovisual, mas mostrar a cultura de suas cidades para o restante do Brasil⁴⁰

⁴⁰ Em pesquisa realizada por Fernanda Oliveira Santos (2012, p. 78) com participantes da IV edição do *Revelando os Brasis*, ao serem perguntados o que os levaram a terem se inscrito no projeto, 70% dos entrevistados responderam que queriam Mostrar a cultura da cidade para o Brasil; 3% responderam que queria ter a oportunidade de se tornar cineasta, 11% responderam ambos; e 16% deram outras respostas.

(SANTOS, F., 2012, p. 78). Em pesquisa realizada junto com os participantes do Circuito de Exibição da primeira edição do programa, Lia Calabre (2012) revela que este sentimento também estava presente no público. Aos serem perguntados sobre os aspectos que mais agradaram no vídeo, 45,51% das pessoas disseram gostar de “ver a história da cidade sendo contada”; e 27,98% em “ver atores e moradores da cidade no vídeo”; enquanto questões ligadas a estética, como a opção “A forma como a história foi contada” atraiu 22,08% dos entrevistados.

Mary Land de Brito Silva (2009, p. 38-40) também relata que o projeto promoveu articulações dos realizadores com festivais, cineclubes e outros espaços para difusão dos vídeos produzidos. Segundo a autora, eventos como o Festival de Brasília, o Amazonas Film Festival, Goiânia Mostra Curtas, Mostra do Filme Etnográfico (RJ), Festival Internacional de Curtas-metragens (SP), o Festival de Cinema de Havana (Cuba), Jornada Internacional de Cinema da Bahia, Gramado Cine Vídeo (RS), além de mostras de filmes brasileiros fora do país exibiram vídeos produzidos, que também foram distribuídos em DVD para organizações sociais, bibliotecas, cineclubes, universidades em todo país.

Valorizar a identidade local, criar novos espaços de expressão, promover o autorreconhecimento, fortalecer a autoestima dos participantes são alguns dos objetivos de longo prazo do programa de difícil possibilidade de aferição. Contudo, outros dados mais concretos foram coletados por Lia Calabre (2011, p.73) junto aos 40 realizadores da primeira edição do programa. A maioria deu continuidade a atuação dentro da produção cultural e audiovisual. Muitos deles produziram novos vídeos, profissionalizaram-se, fizeram cursos, montaram produtora de vídeo e de fotos, e trabalharam em outras edições do programa ou em outros projetos na área cultural. Por outro lado, Mary Land de Brito Silva (2009) aponta que a falta de conhecimento sobre arrecadação de recursos e formas de financiamento foi um dos principais impeditivos para que muitos dos contemplados pudessem dar continuidade aos seus projetos (SILVA, M. L. B., 2009, p. 116-8).

Concebido pela Secretaria do Audiovisual, o *Revelando os Brasis* após sua primeira edição passou a ser gerido exclusivamente pela OSCIP Marlin Azul com patrocínio da Petrobras, através da Lei Rouanet, com seis edições, sendo a última no ano de 2017. Após a saída de Orlando Senna outros projetos foram desenvolvidos com a mesma ênfase. Na gestão de Sílvio Da-Rin, foi desenvolvido o *Nós na Tela* em 2009, voltado a fomentar a produção de curtas metragens por jovens da classe C, D e E. O supervisor do projeto, Newton Cannito

assumiu a SAV em maio de 2009 quando da saída de Sílvio Da-Rin, até a posse de Ana Paula Dourado de Santanna, na gestão de Dilma Rousseff.

3.2 CINE MAIS CULTURA

O *Cine Mais Cultura* foi lançado em 2009 pelo Ministério da Cultura através da Secretaria do Audiovisual em parceria com a Secretaria de Articulação Institucional dentro do programa *Mais Cultura*, ação integrante da agenda social do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. O *Cine* teve como objetivo apoiar a formação de um circuito alternativo de exibição de obras audiovisuais, a partir da disponibilização de equipamento de projeção, de conteúdo para ser programado e capacitação dos gestores (BRASIL, 2010, p. 27).

Criado durante o período de Sílvio Da-Rin na Secretaria do Audiovisual, o *Cine Mais Cultura* se inseriu dentro de uma demanda pelo aumento do público de filmes brasileiros e pela democratização do acesso aos bens culturais. Este diagnóstico foi apresentado no Seminário Nacional do Audiovisual (SEMINÁRIO, 2002) e reforçado por Orlando Senna que em entrevista reconheceu não ser suficiente a realização de programas públicos de fomento à produção sem mecanismos que garantissem sua difusão (SENNA, 2003). O número de espectadores durante o início dos anos 2000 estava em queda, e encontrava-se com um perfil cada vez mais elitizado devido ao aumento no preço dos ingressos e a concentração do circuito exibidor em *multiplex*, nos *shoppings centers* e nos grandes centros urbanos. Em conformidade com propostas apresentadas no III CBC e no Seminário Nacional de Cinema, Orlando Senna defendeu a criação de um “Circuito Popular de Exibição Cinematográfica”, ou “Circuito Exibidor Popular”⁴¹, para aumentar e democratizar o acesso ao cinema e aos filmes brasileiros. Desse modo, houve a construção de estratégias próprias de exibição em editais de produção de obras audiovisuais, como nos projetos mencionados anteriormente *DocTv* e o *Revelando os Brasis*, assim como outras iniciativas buscaram ampliar a difusão do audiovisual independente brasileiro, como a tentativa de formar a *Ancinav* e a criação da TV Brasil.

⁴¹Essas ideias também se aplicam, inclusive de forma mais direta, ao Programa Cinema Perto de Você do Fundo Setorial do Audiovisual, executado pela Ancine e instituições financeiras a partir de 2012. Nesse caso, o seu objetivo era modernizar e ampliar o parque exibidor brasileiro, através de crédito, desonerações e implementação de salas de cinema em cidades entre 20 e 100 mil habitantes.

Alguns movimentos que ocorreram na gestão de Orlando Senna foram fundamentais para o desenvolvimento do *Cine Mais Cultura*. Lançada em 2003, a *Programadora Brasil* funcionou como um catálogo de filmes brasileiros, escolhidos por uma curadoria composta de críticos, realizadores e pesquisadores de diferentes regiões, disponíveis para exibição em espaços alternativos (CARDOSO, 2007d apud SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 181). Outro programa foi o *Pontos de Difusão Digital*, lançado em 2006, com o objetivo de criar 100 pontos de exibição não comercial, através de fornecimento de infraestrutura em parceria com organizações públicas ou privadas.

Com o Plano de Aceleração de Crescimento e sua agenda social houve a oportunidade de trabalhar esta demanda, através do *Cine Mais Cultura*. A Sociedade Amigos da Cinemateca, em convênio com a Secretaria do Audiovisual, realizou uma seleção pública destinada a comunidades sem salas de exibição, especialmente municípios pequenos e periferias das grandes cidades. O edital era aberto para cooperativas, *Pontos de Culturas*, órgãos públicos de cultura de cidades com até 20 mil habitantes, organizações da sociedade civil, que junto com os cineclubes mapeados pelo Conselho Nacional de Cineclubes (CNC) e os 100 *Pontos de Difusão Digital* já instalados formariam um circuito “não comercial, equivalente em número, às salas comerciais brasileiras, com (...) capilaridade em todo território nacional e sua dedicação quase exclusiva à difusão de conteúdos brasileiros” (BRASIL, 2010, p. 27).

A participação do Conselho Nacional de Cineclubes só foi possível devido a uma reorganização do movimento cineclubista ocorrida a partir dos anos 2000, conforme relatam Juliana Baldini (2012) e Eduardo Lima Silva (2014). O CNC, formado na década de 1960, esteve desde a redemocratização desmobilizado e fragmentado. A posse do governo Lula, trouxe ao governo agentes políticos com trânsito e formação no movimento cineclubista, que foram nomeados para altos cargos do Ministério da Cultura, como Leopoldo Nunes e Orlando Senna. A partir de uma série de entrevistas e análises feitas em sua dissertação, Eduardo Lima Silva (2014) afirma que a rearticulação do movimento cineclubista teve grande influência das ações do governo federal neste momento⁴², quando o Estado rompeu a tradição de enfrentamento e passou a auxiliar na sua reorganização e fomentá-lo (SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 16).

⁴²O autor descreve que a reorganização do movimento cineclubista se iniciou em 2003, com o apoio do Ministério da Cultura, com os preparativos da 24ª Jornada Nacional de Cineclubes, idealizada por Leopoldo Nunes e realizada em novembro 2003. Ver LIMA, Eduardo Silva (2014).

O plano de incentivar o cineclubismo converge com a política cultural que vinha sendo executada no momento. A época, projetos como o *Cultura Viva* já apoiavam atividades culturais autogeridas, que assim como os cineclubes que operam sob práticas de autonomia e independência. Para o professor Luís Fernando Angerami, os cineclubes tomam seu público como sujeito ativo e por isso se tornam uma iniciativa estratégica para aproximação do cinema brasileiro com a sociedade (ANGERAMI, 2010). Leopoldo Nunes, em entrevista a Eduardo Lima Silva (2014, p. 190-191), relatou acreditar no potencial do circuito não comercial, pois para ele se tornaria a principal janela de exposições de filmes no futuro, enquanto as salas de cinema dominadas pelo mercado estrangeiro, se transformariam em espetáculos e uma exceção no acesso aos filmes.

O funcionamento do projeto abrangia a entrega de equipamentos e formação dos gestores de cada cineclubes participante da Rede *Cine Mais Cultura*. Os cineclubes recebiam kit com aparelho de projeção, reprodução de filmes em DVD (tecnologia da época), som, microfone para realização das exposições, além dos filmes disponibilizados pelo catálogo da *Programadora Brasil*.

O programa contava com uma coordenação geral, uma equipe pedagógica, responsável pela formulação de material didático de apoio nos processos de capacitação, e uma equipe de campo para, em parceria com o Conselho Nacional de Cineclubes, guiar e acompanhar os *Cines* (ANGERAMI, 2010, p. 81). Os contemplados passavam por oficinas de orientação e capacitação, nas quais se apresentavam, eram aconselhados sobre práticas necessárias para o bom funcionamento do cineclubes, como pesquisa, programação, divulgação, cuidado com os aparelhos, organização das sessões e debates, e da necessidade de realizar relatórios de atividades para prestar contas. Também aprendiam sobre a história do cinema brasileiro, sobre a história do cineclubismo, direitos autorais, com objetivo de “fornecer subsídios para que o gestor possa exercer um papel de mediador do processo cultural que se dará no exercício cotidiano do *Cine*” (ANGERAMI, 2010, p. 83). O acompanhamento se estendia para os três primeiros meses, como forma do projeto não se encerrar na entrega do equipamento, mas funcionar como um processo de difusão de bens culturais. Nesse período, os *Cines* contaram com apoio de monitores responsáveis por auxiliar, realizar visitas e redigir relatórios de avaliação entregues para coordenação do programa (ANGERAMI, 2010, p. 83).

Eduardo Lima Silva (2014) relata algumas das críticas levantadas durante a realização do *Cine Mais Cultura*. Dentre os cineclubistas organizados no Conselho Nacional de Cineclubes entrevistados pelo autor, por exemplo, era possível perceber insatisfações quanto à

qualidade dos equipamentos disponibilizados pelo governo, considerados defasados tecnicamente; críticas à intervenção excessiva, como na necessidade do cineclube se moldar em um modelo de empresa, com CNPJ, em vez de um “sentido real do associativismo, que é a responsabilização e o empoderamento” (MACEDO, 2011 apud SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 72). Outra posição contrária era sobre a perda de autonomia e da liberdade de programação, que era limitada pela legislação dos direitos autorais, pelo catálogo oferecido pela *Programadora Brasil* (SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 183) e pela obrigatoriedade de 80% da programação do cineclube ser nacional (BALDINI, 2012, p. 113). Nesse sentido, o cineclubista Diogo Gomes acredita que essas limitações eram uma intenção deliberada do *Cine Mais Cultura* para sua rede não entrar em conflito com os empresários do circuito exibidor (apud LIMA, Eduardo Lima, 2014, p. 183).

Juliana Baldini (2012, p. 141) defende que uma flexibilização do governo às demandas cineclubistas poderia contribuir com a efetividade dos objetivos do projeto. De fato, algumas mudanças que seriam importantes para o cineclubismo no Brasil estavam sendo encaminhadas até 2010, pela Secretaria do Audiovisual ou outros órgãos do governo. Um exemplo é a reforma da lei de direitos autorais, que esteve sob coordenação de Marcos de Souza da Diretoria de Direitos Autorais do MinC. A reforma previa uma legislação mais flexível para exibição de filmes em espaços não comerciais e sem fins lucrativos, como cineclubes, hospitais, clínicas, unidades prisionais, como ele informa (SOUZA, 2010, p. 59), porém com as mudanças na gestão do Ministério da Cultura, não chegou a ser enviada para o congresso.

As instabilidades no MinC a partir de 2011 afetaram a realização de ajustes assim como a continuidade do *Cine Mais Cultura*. Em 2013, após alcançar um total de 1043⁴³ *Cines*, abaixo da meta inicial de equivaler ao número de salas do circuito comercial, o projeto foi paralisado, sob alegação de estar em avaliação quantitativa e qualitativa. Além das mudanças na equipe do Ministério da Cultura, a Sociedade Amigos da Cinemateca, em 2012 passou a ser alvo de investigações que impediu que ela recebesse repasses do governo prejudicando a continuidade da *Programadora Brasil* e do *Cine Mais Cultura*.

A gestão de Leopoldo Nunes à SAV de 2012 a 2013, e o retorno de parte da equipe responsável pela *Programadora Brasil* e pelo *Cine Mais Cultura* não foram suficientes para contornar um ambiente de descontinuidades em que estava o ministério (KELLY, 2014, p. 55-

⁴³ Número retirado do site <<http://www.cultura.gov.br/cine-mais-cultura>> que encontra-se atualmente fora do ar, mas com seu registro disponível através do site Web Archive, em <<http://web.archive.org/web/20130615005855/http://www.cultura.gov.br/cine-mais-cultura>>, acesso em 09 de jul. de 2019.

56). Conforme apresentado nos boletins eletrônicos e nos relatórios de gestão da secretaria (BRASIL, 2012, 2013), Nunes planejava uma “reconstrução” da história da SAV enquanto espaço de formulação, articulação e execução de políticas para o audiovisual, que são essenciais para a garantia da cidadania (BRASIL, 2012). Para o então Secretário, era prioritário retomar e expandir os projetos executados pela secretaria nas gestões de Orlando Senna e Silvio Da-Rin; com a proposta de incluir as estruturas dos CÉU das Artes no *Cine Mais Cultura*, ampliar e modernizar o funcionamento da *Programadora Brasil*; lançar novas edições dos programas *DocTv*, novos *Núcleos de Produção Digital*, e lançar os editais afirmativos pautados pelo “princípio da inclusão social, na promoção do acesso tanto à fruição quanto à produção audiovisual” (BRASIL, 2014, p. 129). Mas sua gestão ficou marcada pelo agravamento do imbróglio com a Cinemateca Brasileira que culminou na demissão do diretor executivo Carlos Magalhães, e mais de metade do seu corpo de funcionários ⁴⁴.

3.3 EDITAL CURTA-AFIRMATIVO E PRÊMIO CARMEN SANTOS DE CINEMA DE MULHERES

Leopoldo Nunes foi nomeado na Secretaria do Audiovisual na gestão de Marta Suplicy no MinC. Senadora eleita pelo Estado de São Paulo, e então filiada ao Partido dos Trabalhadores, Marta Suplicy tinha pouca experiência no setor, mas em um primeiro momento procurou distensionar as relações com os grupos culturais mais críticos à gestão de sua antecessora. Em sua carreira política, a ministra ficou conhecida pela defesa das minorias, o que nos ajuda a contextualizar as iniciativas que analisaremos a seguir.

Antes de Nunes, a SAV foi ocupada de 2011 a 2012, por Ana Paula Dourado Santanna durante a gestão de Ana de Hollanda no Ministério da Cultura. Jovem, então com 29 anos, Santanna construiu sua carreira no setor público, e apesar de ter trabalhado com seus antecessores, enquanto coordenadora de intercâmbio cultural, chefe de gabinete, assessora, e diretora de programas e projetos, sua agenda se afastou da agenda até então executada. A entrevista ao jornal O Globo (22/02/2011) ilustra esta mudança, a medida que a então Secretária apresenta os itens prioritários para sua gestão como o investimento na formação profissional, o apoio ao desenvolvimento de projetos, o aumento na qualidade dos projetos

⁴⁴ Ver matéria da Revista Época “A cinematográfica crise da Cinemateca Brasileira” de agosto de 2013. Disponível em <<https://epoca.globo.com/regional/sp/cultura/noticia/2013/08/cinematografica-bcriseb-da-cinemateca-brasileira.html>>. Acesso em 25 jul 2019.

apoiados, e a criação de condições para garantir a lucratividade e rentabilidade do audiovisual brasileiro (VENTURA, 2011). Essas temáticas estavam em conformidade com a defesa da economia criativa defendida por Ana de Hollanda, assim como na inspiração social desenvolvimentista da Presidenta Dilma Rousseff. Em sua gestão foram realizados editais com formatos mais tradicionais como de apoio a produção de baixo-orçamento, curta-metragem, roteiristas profissionais e estreantes e para produção de documentários (SECRETARIA DO AUDIOVISUAL, 2012), perdendo o caráter de inovação e experimentação dos anos anteriores. Em sua gestão também foram feitos esforços para que o audiovisual participasse do Plano Brasil Maior, que propunha o fortalecimento das indústrias brasileiras, através de uma parceria do Ministério da Cultura através da SAV e do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio. Por isso, acreditamos que não foi apenas a troca de equipe que prejudicou a continuidade dos programas, mas como Lia Calabre (2014) descreve, houve uma mudança dos valores e princípios que guiaram o MinC e a Secretaria do Audiovisual.

Neste período, outras questões fora do alcance da Secretaria também afetaram a manutenção do trabalho desenvolvido pelo MinC. Em meio a irregularidades encontradas pela CGU em ações do governo federal junto com organizações da sociedade civil, a Presidenta Dilma Rousseff em 28 de outubro de 2011 assinou decreto nº 7.592 que dificultou o repasse de verbas do governo para entidades privadas sem fins lucrativos. Isto teve consequência na execução de programas como o *Cultura Viva* e também nos projetos desenvolvidos pela Associação Amigos da Cinemateca que dava apoio não apenas a Cinemateca Brasileira, mas também a ações como a *Programadora Brasil*, e o *Cine Mais Cultura* que foram paralisados prejudicando o recebimento dos kits dos contemplados na seleção de 2010⁴⁵.

Em meios às instabilidades do Ministério da Cultura no governo da presidenta Dilma Rousseff, destacam-se como novidades o lançamento de iniciativas em diversas áreas com recorte inédito de raça e gênero, entre 2012 e 2014, na gestão de Marta Suplicy e Leopoldo Nunes, sucessores de Ana de Hollanda e Ana Paula Dourado Santanna respectivamente. Dentre as novas ações, destacam-se a parceria realizada com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR-PR) e da Secretaria de políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR). A partir desse diálogo foram desenvolvidos, respectivamente, os editais *Prêmio FUNARTE de Arte Negra*; *Apoio de*

⁴⁵ Ver matéria do Jornal de Hoje “Cine Mais Cultura: projetos selecionados em 2010 não receberam prêmio” de junho de 2014. Disponível em <<https://www20.opovo.com.br/app/opovo/vidacarte/2014/06/26/noticiasjornalvidacarte.3272613/cine-mais-cultura-projetos-selecionados-em-2010-nao-receberam-premio.shtml>>. Acesso em 25 jul. 2019

Coedição de Livros e Autores Negros; Apoio a Pesquisadores Negros, e no audiovisual o Apoio para Curta Metragem – Curta Afirmativo: Protagonismo da Juventude Negra na Produção Audiovisual; o Prêmio FUNARTE Mulheres nas Artes Visuais, e o Prêmio Carmen Santos de Cinema de Mulheres.

No audiovisual, isto significou aprofundar o reconhecimento das desigualdades e assimetrias no acesso aos meios de produção do audiovisual, inserindo o recorte de gênero e raça. Esta situação passou a ser alvo de uma série de estudos recentes, com destaque para a produção de dois boletins produzidos pelo Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (GEMAA UERJ). Eles traçam o perfil dos profissionais a frente da produção cinematográfica entre os anos de 1995 e 2016 (CANDIDO; MARTINS, 2017), e 1970 e 2016 (CANDIDO et al, 2017) e concluem que “em quase 50 anos de inúmeras mudanças políticas e sociais, o mesmo padrão se mantém para o cinema brasileiro de maior circulação: intensa desigualdade de gênero e, sobretudo, de raça” (CANDIDO et al, 2017, p. 5). O estudo sobre o período de 1970 e 2016 selecionou os filmes de grande público, acima de 500 mil espectadores e analisou o gênero e raça de roteiristas, direção e elenco principal. Os dados mostram que apenas 2% dos filmes analisados foram dirigidos e 8% foi roteirizado por mulheres (CANDIDO, et al, 2017, p. 3). Ao considerarmos só os dados de 1995 a 2006, no qual estão incluídas as obras contempladas pelas políticas atualmente em vigor, os números apresentam uma leve mudança, mas continuam reproduzindo uma drástica desigualdade, com mulheres respondendo apenas por 22% do total de roteiristas, e por 13% das direções (CANDIDO, M. R.; MARTINS, C. R., 2017, p.2). Não é uma surpresa, uma vez que as políticas, conforme vimos, não foram desenhadas ou implantadas para atingir equidade de gênero e raça.

O estudo recente da Ancine de 2018 também comprova esses dados. A agência produziu o Informe de Mercado sobre diversidade de gênero e raça nos 142 longas-metragens lançados nas salas de exibição no ano de 2016 e o diagnóstico do GEMAA se confirmou. O relatório analisou o gênero e raça dos principais cargos da produção audiovisual: diretores, roteiristas, produtores-executivos, elenco, diretor de fotografia e diretor de arte. Do total de profissionais, 62% são homens e 70,7% são brancos, além de uma concentração de 80,3% das obras produzidas no Sudeste. Ao analisarmos esses dados a partir das funções desempenhadas, as desigualdades se ampliam principalmente nas profissões de maior reconhecimento, prestígio e salário. Apenas 2,1% dos diretores eram negros, 19,7% são mulheres, e com a ausência de mulheres negras na direção de filmes no ano pesquisado. No roteiro, 93% dos roteiristas eram

pessoas brancas, e apenas 2,1% eram composto por pessoas negras e 3,5% eram compostos por equipes multirraciais. Roteiros assinados apenas por homens correspondiam por 66,9% do total, enquanto aqueles assinados por mulheres e por equipes mistas correspondiam por 16,2% e 16,9%, respectivamente. O boletim da Ancine também demonstra que as leis de incentivo têm pouco ou nenhum papel para democratização do perfil dos realizadores. Em relação ao gênero, há um maior número de mulheres roteiristas e diretoras entre obras realizadas com incentivo público, mas no quesito raça acontece o inverso (ANCINE, 2017, p. 23).

A própria redação deste documento já reflete uma inflexão na postura da Ancine. Conforme relata Eloiza Mara Silva, ao ser confrontada com os dados expostos em uma primeira publicação do GEMAA sobre gênero e cor no cinema nacional, em 2014, a Ancine respondeu que não realizava comentários sobre a equipe dos projetos incentivados (SILVA, Eloiza Mara, 2018, p. 299). Neste ano, a agência já havia assumido o protagonismo das políticas audiovisuais no país e esta declaração entrou em conflito com ações da SAV que nos anos anteriores havia lançado os editais aqui citados. Os estudos de 2018, que mencionamos anteriormente refletem a mudança de atitude que a Ancine teve ao longo dos anos⁴⁶, o que não pode ser descontextualizado da influência que iniciativas anteriores da SAV como o *Curta-afirmativo*, ou o *Prêmio Carmen Santos*, e do fortalecimento do movimento feminista e do movimento negro.

A demora da Agência Nacional de Cinema em incorporar esta agenda contrasta com experiências de outros países para garantir equidade no audiovisual. Destacamos o exemplo da Suécia, cuja preocupação nesta temática data de 1993, e que realizou, através do *Swedish Film Institute* (órgão de fomento cinema da Suécia⁴⁷), seus primeiros estudos sobre equidade de gênero no cinema no ano de 2000. O Instituto, formado a partir de acordo assinado e periodicamente renovado entre a indústria cinematográfica e o governo, o *Film Agreement*, em 2006 adicionou entre os seus objetivos garantir que ao menos 40% das posições-chave – produtor, diretor e roteirista – fossem ocupadas por mulheres, meta que em 2013 subiu para 50% (SWEDISH FILM INSTITUTE, 2017, p. 16).

O *Swedish Film Institute* entende que o aumento de realizadoras mulheres amplia as perspectivas pelas quais os filmes são produzidos e por isso tem o potencial de atrair maior

⁴⁶ De acordo com Eloiza Mara Silva (2018, p.300), a partir de 2017, a Ancine mudou de posição e realizou o primeiro Seminário Internacional Mulheres no Audiovisual, além de ter incluído no seu planejamento estratégico a promoção da diversidade de gênero e raça.

⁴⁷ O sistema de apoio ao cinema Sueco, tem como base o *Swedish Film Institute*, instituído a partir do *Film Agreement*, acordo assinado entre a indústria cinematográfica e o governo, e constantemente renovado. Dentro desses acordos, em 2000 governo demandou que começassem a ser computadas estatísticas de gênero nas principais funções do filme. Para mais informações ver SWEDISH FILM INSTITUTE (2017).

público. Dentre as iniciativas, o SFI descartou o uso de cotas a princípio, mas considera a opção caso as metas estipuladas não sejam atendidas (SWEDISH FILM INSTITUTE, 2017, p. 17). Sem reservar recursos exclusivamente para mulheres, o SFI trabalha com iniciativas para ampliar o *networking*; capacitação, apoiar e promover estudos sobre a situação das mulheres trabalhadoras do setor, gerar consciência entre os profissionais da indústria e contabilizar⁴⁸ o número de profissionais nos projetos apoiados (SWEDISH FILM INSTITUTE, 2017, p. 18). Como consequência, o *Swedish Film Institute* conseguiu que dentre os projetos incentivados nos anos de 2013 e 2016, 49% fosse dirigido por mulheres, sem queda na qualidade das obras, conforme quantidade dos projetos nomeados nos principais prêmios do setor, desmitificando uma constante crítica que surgiu no início (SWEDISH FILM INSTITUTE, 2017, p. 5, 37).

Esta política procura modificar as circunstâncias que as mulheres enfrentam ao realizar um filme e desafiem os estereótipos de gênero veiculados no audiovisual. Maria Jansson afirma que a equidade de gênero está em disputa com o modo como a indústria do cinema se organiza, que naturaliza a associação do homem e da masculinidade com a criatividade e a capacidade de suceder ao lançar o filme. Esse tipo de premissa afasta as realizadoras mulheres de potenciais financiadores, que constantemente rejeitam projetos baseados nas suas perspectivas de gênero (JANSSON, 2016, p. 8-9). O trabalho no audiovisual, seja no Brasil ou na Suécia impõe desigualdades para trabalhadoras do setor como salários menores, dificuldades de captação de recursos, pouco apoio financeiro na distribuição, ausência de creches, longas jornadas, instabilidade na área, o que prejudica principalmente aquelas que são mães (SARMET, TEDESCO, 2017; SWEDISH FILM INSTITUTE, 2017). A introdução de políticas afirmativas no cinema é o reconhecimento que o mercado já se organiza sob uma perspectiva gênero, orientada em favor do patriarcado, e funcionam como uma tentativa para reverter o *status quo* do setor (JANSSON, 2016, p. 9).

Além da desigualdade de gênero, a realidade brasileira possui um componente de intensa desigualdade racial no cinema. A presença do negro no mercado audiovisual esteve marcada pela sub-representação, pela construção de estereótipos e arquétipos, ou pela sua exclusão das principais posições-chaves do mercado cinematográfico. Noel dos Santos Carvalho descreve que durante a prática documental dos primórdios do cinema, o negro só aparecia de modo não intencional, em imagens que fugiam do controle do cinegrafista (CARVALHO, 2003, p. 162-163). Já na ficção do cinema silencioso eram presentes

⁴⁸ A política não estabelece cotas, mas produz e divulga um trabalho estatístico sobre o gênero da equipe dos filmes incentivados, com objetivo de influenciar mudanças no setor.

caracterizações do negro como personagem cômico, dócil, assexuado e infantil, ou desumanizados, apresentando-o como grotesco, feio, rústico, incivilizado (CARVALHO, 2003). Outro modo de representar o negro foi construir sua imagem enquanto metáfora do povo pobre e explorado conforme pode ser visto no Cinema Novo (CARVALHO, 2003, p. 174), o que possibilitou a entrada de atores negros ao mercado, mas não de diretores, roteiristas e produtores (AGUIAR, A. B, 2017, p. 43). A exclusão do negro se dá nos cargos de maior prestígio e salário no mercado cinematográfico, porém estão presentes em áreas técnicas como maquinista, eletricitista e de apoio à produção como motoristas (CARVALHO, 2003, p. 177).

As políticas afirmativas para raça e gênero no audiovisual procuram reparar essas desigualdades históricas. Desde o início do cinema, as mulheres e negros foram representados majoritariamente por e para homens brancos, com grande participação da produção cinematográfica vinda dos EUA. Como consequência, nosso universo audiovisual esteve repleto de representações construídas a partir desse olhar, que construíram e reafirmaram estereótipos, e que influenciam o modo como a sociedade enxerga as questões de raça e gênero. Essas práticas de representação as quais mulheres e negros estão submetido, é aquilo que Stuart Hall chamou de “regime de representação” (2001, p. 328)

As imagens associadas a grupos minoritários carregam consigo um repertório de sentidos presentes em outras representações presentes no cotidiano e na mídia. Essas representações, através de narrativas e personagens não operam enquanto essências unitárias; mas como construções discursivas que negam as individualidades e heterogeneidades das minorias (SHOHAT; STAM, 2006, p. 311). Por isso, Stuart Hall entende esse regime de representação, como uma prática de exploração, que assim como a econômica, funcionam como violências simbólicas (HALL, 2001, p. 338), podendo agir como desconforto para certos grupos, ou como legitimadores de políticas excludentes (SHOHAT; STAM, 2006, p. 269).

Sob o ponto de vista de políticas culturais democráticas, cabe ao Estado promover ações para minimizar ou quebrar isto que Stuart Hall chama de poder simbólico (2001, p. 338). A integração das ações do Ministério da Cultura, com órgãos de combate ao racismo, como a SEPPIR-PR, e machismo, como a SPM-PR dão continuidade a tradição iniciada na gestão de Gilberto Gil de transversalidade das políticas e cooperação com demais ministérios. Porém, os objetivos das políticas parecem tímidos, diante da dimensão do audiovisual brasileiro.

O edital *Curta Afirmativo: Protagonismo da Juventude Negra* foi destinado a apoiar curtas-metragens de realizadores jovens. Com sua primeira edição em 2012, foram selecionadas seis obras audiovisuais de curta-metragem, dirigidas, e/ou produzidas por jovens negros entre 18 e 29 anos, com valor de R\$100.000,00. Sua segunda edição, em 2014, ampliou o número de curtas-metragens para 21, e incluiu o financiamento de 13 médias-metragens⁴⁹ nos valores de R\$ 100.000,00 e R\$ 125.000,00 respectivamente, com 20% desse valor sendo contrapartida do proponente; com a cessão obrigatória dos direitos de exibição – em caráter não exclusivo e não onerosa – das obras para a SEPPIR-PR, para programas do Ministério da Cultura e para televisões do campo público. O *Curta Afirmativo* assim como o *Carmen Santos* tiveram um processo de seleção acessível para profissionais estreados, com oficinas de formatação de projetos e abertura de inscrições para pessoas físicas, o que facilitou esta etapa para aqueles que não possuem empresa própria; além de oferecer pontuação específica para realizadores oriundos de estados com baixo índice de contemplados, seguindo a política de descentralização de recursos da Secretaria do Audiovisual.

O *Prêmio Carmen Santos de Cinema de Mulheres* teve sua primeira e única edição lançada em 2013. Ele possuiu algumas diferenças quanto ao *Curta-afirmativo* a começar pelo valor destinado as obras, de R\$ 45 mil para curtas-metragens e R\$ 90 mil para médias-metragens, abaixo de outros programas⁵⁰. Além de prever mecanismos de combate a desigualdade regional que falamos anteriormente, oferecia pontuação extra para cada integrante do sexo feminino que participasse das funções de produção, roteiro, direção de fotografia, direção de arte, direção de som e montagem.

Os princípios do *Prêmio Carmen Santos* estavam inseridos dentro do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015. Ele previa o estímulo para programas que fomentassem a produção e difusão de bens culturais que promovessem a igualdade e valorização das mulheres. Os projetos deveriam ter obrigatoriamente titularidade e direção de mulheres. E por isso, podemos compreender o por quê do edital pontuar os projetos pelo modo como cada um deles desenvolveu as “questões do feminino”, e exigir uma abordagem “criativa e inovadora [sobre] a construção da igualdade entre homens e mulheres, os direitos da mulher e de sua cidadania” (BRASIL, 2013b).

⁴⁹ Em diálogo com outros pesquisadores, fomos questionados se o edital de 2014 foi inédito ou serviu para abrigar o edital de 2012 após este sofrer um embargo. Em uma pesquisa pela internet, verificamos que trataram-se de seleções distintas.

⁵⁰ Em 2013, o valor destinado aos curtas-metragens no edital da SAv foi de R\$ 70.000,00. Ver matéria no site da Ancine “Secretaria do Audiovisual lança editais para fomento de curtas-metragens e documentários” de outubro de 2013. Disponível em <<https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/secretaria-do-audiovisual-lan-dois-novos-editais-de-fomento>>. Acesso em 25 jul 2019.

O edital também reivindicou a cessão dos direitos de exibição dos filmes realizados para a Empresa Brasil de Comunicação, para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, para o Ministério da Cultura e seus projetos. Outra forma de difusão foi a realização da *Mostra Edital Carmen Santos de Cinema de Mulheres e Filmes convidados*, em 2016 feita pela Secretaria do Audiovisual, no Centro Cultural do Banco do Brasil, em março e abril, e composta pelos filmes realizados pelo edital e outras obras dirigidas por mulheres, além das mesas “Brasília Debate Cinema de Mulheres” e “Debate com Diretoras da Mostra”⁵¹.

Falar em possibilitar novas representações e se limitar a fomentar curtas-metragens, ou seja, não entrar em circuito de difusão massiva como as salas de cinema e a televisão comercial, pode parecer um esforço com pouca utilidade. Porém, esta ação serviu para potencializar um circuito no qual a presença de cineastas negros e mulheres estava em destaque, conforme afirma Luciana Vieira (2018) em sua dissertação ao estudar a autorrepresentação das mulheres negras. Dentre os motivos dessa agitação cultural, estavam não só a intensificação nas mobilizações dos movimentos negros e feminista, mas as possibilidades criadas entre anos 2000 e 2010, a partir de políticas culturais como o *Cultura Viva*, os Núcleos de Produção Audiovisual, a ação de ONGs, assim como a democratização do acesso ao ensino superior que permitiu a inclusão de jovens negros e pobres (OLIVEIRA 2018, p. 74).

Ainda que em um circuito restrito de festivais, os filmes contemplados nos editais tiveram boa repercussão. Sem pretender exaurir os resultados que tiveram, podemos levantar alguns exemplos. Financiados pelo *Prêmio Carmen Santos de Cinema de Mulheres*, “Quem matou Eloá?” de Livia Perez de Paula, foi selecionado para o Festival de Amsterdam, e ganhou prêmio na Semana Paulistana de Curtas-metragens e no Festival Internacional de Documentários do Uruguai⁵²; o “Fábula de Vó Itá” de Joyce Prado e Thallita Oshiro recebeu menção honrosa no Festival de Cinema Infantil em Florianópolis, e foi selecionado para o Play Fest, festival de cinema infantil em Lisboa⁵³. Assim como os filmes “Nome de Batismo-Frances”, de Tila Chitunda entrou na mostra competitiva brasileira de curtas do Festival É Tudo Verdade - Festival Internacioanl de Documentários; “Sandrine” de Elen Linth foi

⁵¹ Ver matéria do site Cultura Viva “MULHERES são protagonistas em mostra de cinema no CCBB” de março de 2016. Disponível em <<http://culturaviva.gov.br/mulheres-sao-protagonistas-em-mostra-de-cinema-no-ccbb/>>. Acesso em 25 jul. 2019.

⁵² Informações da autora em depoimento ao canal de vídeos da Secretaria do Audiovisual, no Youtube. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=4Pa5fDyiqFU>>. Acesso em 25 jul. 2019

⁵³ Ver matéria do *site* Brasil de Fato “Curta ‘Fábula de Vó Ita’ promove representatividade e debate racismo na infância” de janeiro de 2017. Disponível em <<https://www.brasildefato.com.br/2019/01/17/curta-fabula-de-vo-ita-promove-representatividade-e-debate-racismo-na-infancia/>>. Acesso em 25 jul. 2019.

ganhador do prêmio de melhor roteiro do Amazon Film Festival 2013; e “UrSortudo” de Petrônio Neto ganhador do prêmio de melhor filme do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro, estes contemplados na primeira e segunda edição do *Curta-Afirmativo*.

A organização da reivindicação de espaço no cinema pelo movimento negro data dos anos 1990, e em 2001 ocorreu o lançamento o Manifesto de Recife que pontuou as demandas a serem atendidas (OLIVERA, 2016). Este documento foi pioneiro em exigir maior presença de atores, jornalistas e apresentadores negros nos meios de comunicação, pleitear criação de um fundo específico para produção audiovisual multirracial e ampliação do mercado de trabalho para profissionais o audiovisual negros (OLIVEIRA, J, 2016; VIEIRA, L. O., 2018, p. 57).

Os anos 2010 também presenciaram a ascensão do movimento feminista no Brasil e no mundo. Érica Sarmet e Nina Tedesco (2017) mapearam o crescimento e o desenvolvimento das principais iniciativas de incentivo ao trabalho das mulheres no cinema e no audiovisual neste período. Como por exemplo, a emergência de *sites* sobre o trabalho de mulheres no cinema nacional e estrangeiro; a formação de redes de trocas de experiência, debates e *networking* organizadas a partir das redes sociais; bancos de dados sobre produções de mulheres indígenas e negras; prêmios de roteiros; criação de produtoras coordenadas por mulheres negras e de origem popular; iniciativas de difusão de filmes produzidos por mulheres; festivais e cineclubes (SARMET, E., TEDESCO, M., 2017). Mas é preciso reconhecer que não só houve o crescimento dos movimentos feminista e de luta pela igualdade racial, mas também houve o crescimento da consciência do papel das produções culturais e dos regimes de representação enquanto arenas de contestação e luta, como afirma Stuart Hall (HALL, 2001, p. 338). A política de editais afirmativos também não se faz ao acaso. Mas reproduz a experiência da política de reserva de vagas nas universidades, que funcionam como “marco teórico e prático, maduro para *policy makers* [...] podendo servir de parâmetro para o tratamento de outras demandas sociais” (SILVA, E. M., 2018, p. 291).

Além da agitação política, a trajetória das pessoas à frente das principais instituições envolvidas nesses editais contribuíram para construção dessa agenda. Então no Ministério da Cultura, Marta Suplicy possui história no movimento feminista, assim como a ex-ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres, Eleonora Menicucci. Luiza Bairros, chefe da SEPPIR na ocasião, também foi uma importante intelectual do feminismo negro; assim com Hilton Cobra, ex-presidente da Fundação Cultural Palmares ligada ao Ministério da Cultura tem um grande acúmulo de discussão do racismo através das artes. Ao mesmo tempo havia da

parte do Secretário do Audiovisual, Leopoldo Nunes, uma intenção de recuperar a agenda da SAV desenvolvida por Orlando Senna, na qual a inclusão e democratização do audiovisual foi um componente relevante, como vimos. Em sua breve gestão, de novembro de 2013 ao final de 2014, Mário Borgneth, sucessor de Leopoldo Nunes desenvolveu a segunda edição do *Curta-Afirmativo*, e através de entrevistas e discursos reafirmou temas presentes nas gestões anteriores da SAV como a necessidade de promover a descentralização dos recursos da secretaria, aprofundar o diálogo com a produção independente e fortalecer a rede pública de televisão (DANTAS, 2014; SECRETÁRIO DO AUDIOVISUAL DIZ....., 2014). Porém, seu curto período a frente da Secretaria não carrega resultados suficientes para compor esta análise.

A agenda de equidade de gênero e combate ao racismo no audiovisual quase foi barrada pelo judiciário que concedeu liminar para interrupção da primeira edição do *Curta-afirmativo*⁵⁴. Em maio de 2013, a 5ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão, em resposta à Ação Civil Pública ajuizada, considerou que houve lesão ao patrimônio público e afronta aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e isonomia devido a premiação exclusiva a pessoas negras. Esta ação ocorreu ainda que em 2012 o Supremo Tribunal Federal tenha julgado a constitucionalidade da política de reserva de vagas com critérios raciais na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186. Em defesa, a Advocacia-Geral da União alegou que não havia privilégio para quaisquer grupos da sociedade, mas se tratava de ação pontual com objetivo de reparar desigualdades de acesso a políticas públicas, e ao final do processo assegurou a legalidade do edital, porém acarretando em atrasos para seus proponentes.

Ainda que os projetos da SAV possam ser caracterizados pela falta de institucionalização, descontinuidades e incertezas que comprometem a construção de políticas democráticas de longo prazo (RUBIM, 2017, p. 60), muitos dos seus princípios e diretrizes foram absorvidos por ações executadas pela Ancine e pelo Fundo Setorial do Audiovisual. Como vimos, a Ancine passou a prestar mais atenção sobre as questões de gênero e raça no audiovisual, o que incluiu a produção de estudos e se tornou um compromisso presente no Planejamento Estratégico da agência, com a instituição de uma Comissão de Gênero, Raça e Diversidade, criada a partir da portaria nº 351 de 17 de novembro de 2017. Assim como a agenda pela descentralização dos recursos foi absorvida pelo Fundo Setorial do Audiovisual,

⁵⁴Ver site da Advocacia-Geral da União “AGU assegura projetos de incentivo à cultura negra promovidos pelo Ministério da Cultura”, matéria de junho de 2013 Disponível em <https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/241844>. Acesso em 25 jul. 2019.

também o foi a política de estímulo a participação de mulher e negros na produção. Em 2018, a política de indutores do FSA, existentes para descentralizar os investimentos, incluiu a criação de cotas para estreantes, para diretoras mulheres e diretores negros. Foram lançados 11 editais para produção de curtas e longas-metragens, minisséries, documentários, jogos eletrônicos dentre outras linguagens prevendo cotas de 30% dos projetos selecionados para produtoras do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; mínimo de 20% para produtores sediadas na região Sul, ou nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo; mínimo de 50% de projetos desenvolvidos por mulheres dentre os selecionados, 25% por negros ou indígenas, e 50% por estreantes. Nisso reside uma importante face da agenda da Secretaria do Audiovisual, que é conseguir destacar problemas até então silenciados, propor alternativas inovadoras e possibilitar um grau de experimentação nas políticas para o audiovisual, que em última instância influenciam instituições com grande ascendência sobre o mercado como o FSA e a Ancine.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a pesquisa que realizamos sobre a Secretaria do Audiovisual buscamos não apenas descrever as ações executadas, mas identificar o conjunto de princípios e premissas que orientaram suas políticas, que apesar do ineditismo tem sido pouco estudadas pela academia e por formuladores de políticas culturais. Assim, acionamos o conceito de agenda de John Kingdon (1995) que nos auxiliou a compreender os problemas e assuntos que chegaram a atenção dos tomadores de decisão.

O trabalho de John Kingdon descreve os caminhos que levam a definição de agenda, a partir de observação realizada no setor de transporte e saúde nos Estados Unidos durante os anos 1980 e 1990. Ele identificou três processos, *streams*, que influenciam a tomada de decisões do governo: o reconhecimento dos problemas, as discussões das políticas públicas e a dinâmica política. Através desta teoria, ele refuta a noção de que as ações do poder público operam apenas a partir das pressões, e reconhece o peso das ideias e valores no processo de tomada de decisão.

A teoria de John Kingdon nos auxiliou a definir o conceito de agenda e verificar os processos que levaram a sua construção a partir da Secretaria do Audiovisual. Para Kingdon, diversos participantes atuam na formação da agenda: imprensa, burocratas, políticos com mandato, grupos de pressão, especialistas, acadêmicos podendo participar de qualquer um dos processos que falamos acima. Porém, sua construção teórica foi baseada na observação de setores com alto grau de especialização que possuem grande capacidade de movimentar recursos, de organizar espaços de discussão de políticas públicas como congressos, seminários, que ocorrem de forma frequente e independente do governo nas quais novas propostas são lançadas, refutadas ou aprimoradas. A teoria do autor reflete a formação da democracia nos EUA, que possui grande influência de empresários que participam ativamente da política através de financiamento de campanhas e por *lobby* junto a membros do governo e parlamentares, contexto que se diferencia da prática realizada por empresário e trabalhadores do audiovisual brasileiro.

Para realizar a análise buscamos compreender o modo pelo qual a Secretaria do Audiovisual foi criada. A partir da contribuição de Marcelo Ikeda (2015), percebemos que este estudo não poderia relegar o modo como historicamente o Estado se relacionou com o cinema, pois as políticas precedentes influenciam diretamente suas sucessoras, seja para repetir as experiências bem-sucedidas ou para negá-las. O apanhado histórico que realizamos

no primeiro capítulo nos ajudou a mapear o modo como o Estado se relacionou com o cinema e com o audiovisual, e nos colocou diante de alguns cuidados que tivemos ao utilizar a teoria de John Kingdon. Foi apenas em 1930, com o regime de Getúlio Vargas que o governo federal assumiu as primeiras responsabilidades com o setor no Brasil. Sua tarefa foi articular a demanda dos realizadores, ao projeto do governo de criar um projeto de nação, no qual a educação, a cultura e o cinema desempenhariam um papel relevante na integração dos cidadãos, na formação da identidade nacional e no desenvolvimento do homem brasileiro. A medida que o ambiente político endureceu com o Golpe do Estado Novo, o cinema se subordinou à agenda de propaganda do regime e ficou sob responsabilidade do Departamento de Imprensa e Propaganda. Nos anos da Ditadura Militar, o Instituto Nacional de Cinema e a Empresa Brasileira de Filmes atenderam aos princípios de centralização e planejamento do regime, e foram responsáveis pelo fortalecimento do cinema brasileiro. Sob os princípios da Ideologia de Integração Nacional, o regime militar fomentou o mercado de bens simbólicos para integrar os cidadãos, e aproximá-los da ideologia do Estado, ao mesmo tempo que reprimia vozes dissidentes. Com a ascensão do neoliberalismo e a crença nas regras do mercado, houve em 1990 a extinção dos órgãos público de cultura, com efeitos devastadores para produção audiovisual brasileira. Posteriormente nesta década, a política cultural foi reorientada para que os órgãos público de cultura, como a Secretaria do Audiovisual, atuassem como mediadores das relações entre realizadores e investidores privados através da aprovação dos projetos inscritos nas leis de incentivo. Na relação entre Estado e Cinema a instabilidade foi regra e a continuidade exceção. Para cada agenda, novas instituições e leis eram criadas, e as anteriores extintas, prejudicando planejamentos de longo prazo e medidas estruturais.

A teoria de Kingdon também ficou prejudicada ao ser aplicado em um país com baixa tradição democrática como o Brasil. Dos períodos estudados, pelo menos dois deles – a Era Vargas (1930-1945), e a Ditadura civil Militar (1964-1985) – foram momento de censura, perseguição política, limitação da escolha dos governantes. Por isso, não é possível se pensar em espaços de participação democrática, de livre de debate, de críticas e de emergência de novas ideias como previsto no modelo teórico de Kingdon. Ademais, as rupturas políticas do país geraram uma negação das experiências anteriores, sem a necessária ponderação sobre erros e acertos o que produziu instabilidade para o audiovisual brasileiro. Esta também é uma falha se quisermos aplicar esta teoria no presente momento, marcado por governos advindos

de golpes parlamentares, de atuação ilegal do judiciário para incidir nas eleições livres e democráticas, e de regime autocrático de inspiração fascista eleito pelo voto popular.

A discussão de políticas para o cinema e o audiovisual se desenvolveu em fóruns de mediação entre governo, empresários e trabalhadores do audiovisual, assim como espaços independentes para os profissionais do setor. Ressaltamos a criação do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica, de 1958; do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, de 1961; o Grupo Executivo para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica, de 2000; e o Seminário Nacional do Audiovisual organizado pela Equipe de transição do governo em 2002. Ao final, percebemos que os valores dominantes no poder executivo possuíram uma grande influência nos debates do setor, ainda que privilégios e monopólios historicamente constituídos dificilmente tenham sido quebrados.

A eleição do presidente Lula modificou a agenda do Ministério da Cultura. Seu governo defendeu que a democracia exigia que os órgãos público deveriam promover a inclusão social e a garantia de direitos, e na cultura isto significou um questionamento da política vigente. O Ministério da Cultura foi fortalecido política e economicamente, orientado para expandir os debates e a participação social, reconhecer manifestações culturais até então excluídas das políticas e ampliar a missão do ministério para além dos artistas e da intelectualidade, fundamentado num conceito ampliado de cultura, entendida como direito, como universo simbólico, e pelo seu lado econômico. Este trabalho não ocorreu sem dificuldades. Reformas necessárias como as das leis de incentivo, dos meios de comunicação, da legislação de direitos autorais não foram realizados. Durante o governo da presidenta Dilma Rousseff, as políticas culturais realizadas tiveram sua continuidade abalada e o Ministério da Cultura foi ocupado por ministras que apesar de reivindicarem o legado das gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira, priorizaram a realização de pautas e projetos pessoais em sua gestão.

No período que estudamos, as políticas do audiovisual se desenvolveram com o fortalecimento das instituições e com crescimento de recursos. A principal responsável por esse processo foi a Agência Nacional do Cinema que ao longo dos anos 2000 passou por novos concursos públicos e teve suas atribuições acrescidas. Com autonomia administrativa e financeira, a Ancine conseguiu se distanciar das instabilidades do Ministério da Cultura. Com a posse de Manoel Rangel como diretor-presidente, a agência participou mais ativamente dos debates e das políticas do setor, articulando a aprovação da Lei nº 12.485 de 2011 que alterou a matriz de financiamento do setor. Esta legislação regulou economicamente a televisão por assinatura, criou mecanismos com objetivo de evitar o abuso do poder de mercado e estipulou

regras em favor da exibição de produção audiovisual brasileira independente, ao mesmo tempo que ampliou a incidência da Condecine, aumentando os recursos disponíveis para o Fundo Setorial do Audiovisual. Assim, o setor se tornou a única linguagem artística do Ministério que conseguiu se livrar da dependência das leis de incentivo, em contraste com a instabilidade política do MinC desde 2011.

Com o desenho institucional da MP 2.228/2001 que criou a Ancine, a Secretaria do Audiovisual deveria ficar responsável pelo dito “cinema cultural”. Este termo possui pouco apuramento teórico, mas remonta a diferentes momentos das políticas para o cinema como o projeto de cinema educativo executado por Getúlio Vargas; as linhas de fomento a iniciativas de caráter não comercial, e de incentivo a obras literárias e históricas da Embrafilme; ou à intenção de utilizar o audiovisual como ferramenta de difusão do patrimônio e da arte erudita executada através dos editais de *Documentários Culturais* e da construção da TV Cultura e Arte durante o governo FHC.

Não foi nenhuma dessas agendas que a Secretaria do Audiovisual seguiu. Em um primeiro momento, a SAV atuou como autoridade das políticas para o audiovisual. Ela passou a abrigar o CTAV e a Cinemateca Brasileira, utilizando estas instituições para construir uma política integrada para o audiovisual para produção, difusão, capacitação, preservação e de política externa, e conduziu os principais debates do setor. Também partiu da Secretaria do Audiovisual as primeiras iniciativas de discussão sobre televisão pública pelo governo federal, que ao final levou a criação da TV Brasil.

Entre avanços, recuos e obstáculos, selecionamos alguns projetos da Secretaria do Audiovisual para compreender quais foram os problemas e diretrizes que nortearam sua ação. Ou seja, qual foi a sua agenda, e como ela se diferencia daquela construída em outros períodos. Marcelo Ikeda (2015) afirma que as políticas para o audiovisual refletem os valores do governo ao qual elas estão vinculadas e também seguem às experiências acumuladas no setor, seja para repeti-las ou negá-las. Mas conforme realizamos esta análise, acrescentamos que também não é possível separar a agenda da Secretaria do Audiovisual, daquela realizada pelo Ministério da Cultura.

Projetos como o *DocTv* e *Revelando os Brasís* refletem um objetivo de descentralizar as políticas culturais e ampliar o público aos quais essas políticas se destinam. Cada um ao seu modo, ambos incentivaram a construção de arranjos locais de produção audiovisual, para além do Rio de Janeiro e São Paulo, cidades que historicamente concentram recursos. Com o *DocTv* foi criada uma rede descentralizada de apoio a produção independente de

documentários, que junto com as televisões do campo público estimularam a demanda por audiovisual nos estados. Destacamos também que a intenção de descentralizar os recursos não esteve limitada a um pequeno número de editais, mas permeou toda a política da SAV. O *Revelando os Brasis* ampliou o acesso aos meios de produção audiovisual, se direcionando a cidades de até 20 mil, lugares em que normalmente há carência de equipamentos culturais. O *Revelando* também inovou ao não se direcionar ao público profissional e teve o objetivo de democratizar o acesso aos meios de produção audiovisual, como ferramenta de promover a cidadania cultural. Esta perspectiva inclusiva também se fez presente em outros editais com o *FicTv* e *Nós na Tela* que fomentaram a criação de narrativas audiovisuais para jovens da classe C, D, E.

A difusão das obras audiovisuais brasileiras financiadas com recursos públicos é uma preocupação presente historicamente nos debates sobre as políticas do setor. O fracasso nas tentativas da Secretaria de articulação com a televisão comercial para inserção de produção independente comprovam a dificuldade de promover o diálogo nesta área. Sendo assim, as televisões públicas foram o espaço privilegiado de diálogo da SAV, e serviram como janelas de exibição de muitos dos seus projetos. Contudo, o desafio de fortalecer a difusão e a rede pública de comunicação não é realizado apenas com lançamento de novos conteúdos, mas com injeção de recursos (públicos e/ou privados) que permitam aperfeiçoar tecnicamente as emissoras, ampliar seu alcance e aprimorar sua comunicação junto ao público; cenário difícil de ser realizado nos dias atuais, diga-se de passagem.

Com a concentração do capital estrangeiro no mercado distribuidor e exibidor, a criação de circuitos alternativos de exibição como o *Cine Mais Cultura* foram oportunidades de promover um diálogo mais estreito entre a sociedade e o audiovisual brasileiro. Ao longo dos anos algumas iniciativas esparsas aproveitaram este circuito para lançamento de seus filmes, com intuito de contornar a dificuldade de trânsito junto com as distribuidoras e salas de exibição. Em um contexto hipotético de amadurecimento e continuidade do *Cine Mais Cultura* seria possível pensar em articulações entre o circuito comercial e alternativo; no aumento e na consolidação de lançamentos de filmes via rede dos cineclubes do programa, que poderiam impactar positivamente na difusão e na garantia do direito ao acesso ao audiovisual brasileiro.

Identificamos que o crescimento expressivo dos movimentos negro e feminista no início da década de 2010 significou um crescimento das pesquisas acadêmicas que articulam o audiovisual, gênero e raça. A maioria delas trouxe contribuições a partir do pensamento

decolonial e dos estudos culturais sobre o papel da representação e do lugar que negros e mulheres ocupam economicamente nesta cadeia enquanto consumidores e produtores de bens culturais. Porém, poucos foram aqueles que avançaram na discussão sobre o papel do Estado na reprodução ou mudança desses cenários, ou seja, sobre as políticas culturais. Esta é uma área incipiente, na qual a Secretaria do Audiovisual através dos editais *Curta-afirmativo* e *Carmen Santos* trouxe inquietações até então inéditas para as políticas de fomento à produção do audiovisual brasileiro.

A partir de 2011, as instabilidades do Ministério da Cultura também afetaram a agenda da Secretaria do Audiovisual. Nomeada pela ministra Ana de Hollanda, Ana Paula Dourado Santanna defendeu que a Secretaria perseguisse objetivos mais comerciais, e por isso ficava difícil diferenciar a missão institucional da Secretaria e da Agência Nacional de Cinema. Com sua saída, as instabilidades na secretaria continuaram, e apesar da promessa de Leopoldo Nunes em retomar as premissas das gestões anteriores, isto não se concretizou. A exceção foi o lançamento dos editais afirmativos.

O que confirmamos foi a compreensão que a Secretaria do Audiovisual se diferenciou de tantas outras agendas anteriores ou contemporâneas a ela. A SAV se comprometeu em ampliar o acesso aos meios de produção de audiovisual, que historicamente foram limitados pela censura estatal, pelas regras do mercado, e por políticas de leis de incentivo que concentrava recursos. Historicamente, a defesa pelo fomento ao cinema nacional era acionada em nome da soberania e escondia um mercado que concentrava em poucos o poder de produzir representações do país, e cujo mercado possuía regras que ofereciam poucas brechas para entrada de novos atores. A Secretaria do Audiovisual desenvolveu uma agenda que possibilitou identificar e mitigar assimetrias e desigualdades presentes no audiovisual brasileiro, incluir novos realizadores, além de criar e fomentar circuitos de produção e difusão baseadas em arranjos econômicos alternativos à lógica comercial.

Assim, antigas oposições que descreveram o cinema e o audiovisual se tornaram insuficientes para definir a atuação da SAV. Alguns outros termos e expressões emergiram nas políticas do audiovisual e trouxeram contribuições mais eficazes para descrever a agenda da Secretaria como “inclusão cultural”, “inclusão audiovisual”, “democratização”, “cidadania cultural”, “direito a cultura”, “acesso aos meios de produção audiovisual”, “inserção cultural cinematográfica”. Deste modo, a classificação de Grame Turner do audiovisual enquanto conjunto de distintas práticas sociais, como jogo de linguagens e indústria (TURNER, 1999,

p. 48), se torna mais útil que velhos binômios de arte ou indústria; comercial ou cultural utilizados para caracterizar o cinema.

A instabilidade no Ministério da Cultura, contudo, prejudicou a efetivação dessa agenda. Ao longo da nossa pesquisa constatamos que os programas falharam ao não serem dotados de recursos financeiros e humanos que garantisse sua continuidade ao longo das gestões. Por isso justamente foi fora da administração direta, que ocorreram os movimentos de maior estabilidade e duração, como o caso do *Revelando os Brasis* que passou a ser gerido pela OSCIP Marlin Azul e financiado com recursos de leis de incentivo. Outros exemplos, estão nos já citados Fundo Setorial do Audiovisual e na Ancine.

Em diferentes momentos desta pesquisa nos deparamos com uma crítica à Secretaria do Audiovisual, que apontava que suas ações teriam sido construídas de forma a não se constituir como uma ameaça aos privilégios estabelecidos no mercado audiovisual brasileiro (ROCHA, 2014, p. 224; SILVA, Eduardo Lima, 2014, p. 190). Isso é especialmente significativo ao pensarmos que o estímulo à diversidade de olhares promovida dentro da agenda da SAV não foi devidamente difundida e acessada pelo conjunto da sociedade brasileira. Como afirmam Ella Shohat e Robert Stam (2006, p. 312) não adianta que se amplie o número de vozes se elas não podem ser ouvidas. Desse modo, entendemos que a consolidação desta agenda exigiria a quebra de monopólios e de concentração de poderes que não foram ou que não conseguiram ser desmontados.

Por outro lado, identificamos um virtuoso processo no qual a Ancine e o Fundo Setorial do Audiovisual passaram a trabalhar com temas anteriormente levantados pela SAV. Não foi possível identificar, nem foi objetivo desta dissertação, saber se este movimento foi consciente, rompendo com a falta de diálogo entre SAV e Ancine de tempos anteriores (DARIN, 2011). Destacamos a política de indutores regionais nas linhas de ação do FSA, assim como a introdução recente de cotas para cineastas estreantes, para cineastas negros, indígenas e cineastas mulheres; ações que possuem maior possibilidade de impactar o modo como o mercado se configura, do que aquelas desenvolvidas pela SAV. Porém não é suficiente apenas ampliar o acesso aos recursos para produção; sem questionar as estruturas de distribuição e exibição, ou seja, quem em última instância recebe as riquezas produzidas a partir do trabalho dos realizadores.

O esvaziamento da Secretaria do Audiovisual desde 2011 pode tornar pouco compreensível a continuidade de dois órgãos disputando as funções do setor. Em um determinado momento isto era justificado pelo fato da SAV ter assumido o papel de autoridade

responsável pelas políticas, e a Ancine ter ficado responsável por regular o mercado. Porém, ao longo dos anos, a Ancine assumiu o protagonismo das políticas para o audiovisual, e construiu um trabalho inovador em benefícios das empresas e do conteúdo brasileiro, como a criação do Fundo Setorial do Audiovisual que alterou o financiamento ao cinema e a televisão no Brasil, e a Lei nº 12.485 de 2011 que aumentou os recursos do fundo e regulamentou as televisões de acesso condicionado em favor dos canais e conteúdo nacionais. Em consequência, o trabalho que a Secretaria do Audiovisual havia realizado teve seu ritmo desacelerado a medida em que a secretaria teve seu espaço político reduzido. Ainda que com fragilidades e limitações, a agenda construída pela SAV constitui uma referência histórica importante para a construção de uma política democrática para o audiovisual brasileiro.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA GERAL

ACHINTE, Adolfo Albán. Conocimiento y lugar: más allá de la razón hay un mundo de colores. In: **Textiando Textos. Cinco hilos para pensar los Estudios Culturales, La Colonialidad y la Interculturalidad**. Popayán: Editorial Universidad Del Cauca, 2008.

AGUIAR, Antônio Barros. O negro no cinema brasileiro: uma reflexão sobre as possibilidades metodológicas da incorporação do cinema no ensino de história e cultura afro-brasileira. **Educação básica revista**, v. 3 n° 1, p. 29-48, 2017.

ALMEIDA, Armando; PAIVA NETO, Carlos Beyrodt. Fomento à cultura no Brasil. Desafios e oportunidades. In: **Políticas Culturais em revista**, v. 10, n.2, jul-dez, 2017, p. 35-58.

ALMEIDA, Claudio Aguiar. **O cinema como “agitador de almas”** - Argila uma cena do Estado Novo. São Paulo: Annablume, 1999.

ALVES, Elder P. Maia. A expansão do mercado de conteúdos audiovisuais brasileiro: a centralidade dos agentes de mercado – o FSA, a ANCINE e o BNDES. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n° 78, p. 477-494, Set/Dez. 2016.

AMÂNCIO, Tunico. Pacto Cinema e Estado: os anos Embrafilme. In: GATTI, André Piero. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008, p. 88-101.

ANGERAMI, Luís Fernando. Formação de público e cineclubismo. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 10, set/dez 2010.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. 2004. 288f. Tese (Doutorado em Multimeios) – Instituto de Arte, Universidade Estadual de Campinas.

BALDINI, Juliana Previatto. **Cineclubismo e políticas culturais: Uma análise das implicações das políticas do Governo Lula na configuração da rede do Rio Grande do Sul**. 2012. 161f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BALDINI, Juliana Previatto; BALDI, Mariana. Cine Mais Cultura e Cineclubismo: Implicações na Rede do Rio Grande do Sul. In: **Anais... XXXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em administração**. XXXVIII ANPAD, Rio de Janeiro, 7 a 11 set., 2013,

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 37-60.

_____. "Acho que o que eu peguei foi uma coisa meio fora do normal": mobilização e crise na gestão Ana de Hollanda. In: CALABRE, Lia; LIMA, Deborah Rabello (Org.). **Políticas**

culturais conjuntura e territorialidades. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2017.

BARBALHO, Alexandre; SIMIS, Anita; RUBIM, Antônio Albino Canelas; CUNHA, Humberto; FERNANDES, Taiane. Entrevista com Orlando Senna Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura no período de 2003 a 2007. In: **Políticas culturais em revistas**, v.1 n°2, 2009, p. 157-176.

BENTES, Ivana. Sertões e favelas no cinema brasileiro contemporâneo: estética e cosmética da fome. **Revista Alceu**, v. 8, n. 15, jul/dez 2007, p. 242-255.

BERTOLLI FILHO, Claudio. Tv Cultura e Arte: Mídia, cultura e política. **Estudos de sociologia**, Araraquara, n° 17, 2004, p. 133-146.

BEZERRA, Laura. **Políticas para a Preservação Audiovisual no Brasil (1995-2010)** ou "Para que eles continuem vivos através de novos modos de vê-los". 2013. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade) Instituto de Humanidades, Artes & Ciências Professor Milton Santos, UFBA.

BEZERRA, Laura; ROCHA, Renata. Políticas de audiovisual. In: RUBIM, A.; ROCHA, R. (org). **Políticas culturais**, Salvador: EDUFBA, 2012, p. 113-138.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em perspectiva**, vol 15 n. 2. São Paulo, Abril-Junho, 2001.

_____. A política cultural e o plano das ideias. In: III ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 1, 2007, Salvador. Anais... Salvado: ENECULT, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/1RIxBd9>>. Acesso em 25 out. 2015.

BOURDIEU, Pierre. O mercado de bens simbólicos. In: _____. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 6. ed., 2007, p. 99-153

CAETANO, Maria do Rosário. Cinema brasileiro (1990-2002): da crise dos anos Collor à retomada. **Revista Alceu**, v.8, n. 15, jul/dez 2007, p. 196-216.

CALABRE, Lia. Revelando os Brasis: o projeto. **Políticas Culturais em Revista**, v 2, n. 23, p. 67-79, 2011.

_____. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista Instituto de Estudos Brasileiros** [online]. 2014, n. 58, pp. 137-156.

_____. Notas sobre os rumos das políticas culturais no Brasil nos anos 2011-2014. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia (org). **Políticas culturais no governo Dilma**. Salvador: EDUFBA, 2015, p. 33-48.

CAMAROTTI, Renata. ¿Cultura para el desarrollo? Cruces entre “lo social” y “lo cultural” em las políticas públicas de cultura. In: GRIMSON, Alejandro. **Culturas políticas y políticas culturales**. Buenos Aires: Funación de Atos Estudios Sociales, 2014.

CANCLINI, Néstor García. Políticas culturais na América Latina. **Novos Estudos Cebrap**, v. 2, 2, São Paulo, jul/1983.

_____. **Culturas híbridas**. São Paulo: EdUSP, 1990.

_____. Industrias culturales y globalización: procesos de desarrollo e integración en América Latina. In: KLIKSBURG, B.; TOMASSINI, L. (org.). **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000. p. 317-334

_____. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006

_____. **Diferentes, desiguais e desconectados**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015. p. 15-53.

CANDIDO, Marcia Rangel; MORATELLI, Gabriela; DAFLON, Verônica Toste; FERES JÚNIOR, João. **A Cara Do Cinema Nacional: gênero e cor dos atores, diretores e roteiristas dos filmes brasileiros (2002-2012)**. Textos para discussão GEMAA (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, n. 6, 2014, pp. 1-25.

CANDIDO, Marcia Rangel; MARTINS, Cleissa Regina. **Perfil do cinema brasileiro 1995 – 2016**. Boletim Gemaa. Grupos de Estudos Multidisciplinares da ação afirmativa, GEMAA (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, n. 1, 2017.

CANDIDO, Marcia Rangel; MARTINS, Cleissa Regina; RODRIGUES, Raíssa; FERES Jr, João. **Raça e gênero no cinema brasileiro 1970 – 2016**. Boletim Gemaa. Grupos de Estudos Multidisciplinares da ação afirmativa, GEMAA (IESP-UERJ), Rio de Janeiro, n. 2, 2017.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira**. São Paulo: Editora Todavia. 2018

CARVALHO, Noel dos Santos. O negro no cinema brasileiro: o período silencioso. **Plural (USP)**, São Paulo, v. 10, p. 155-179, 2003. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/68073>>. Acesso em: 13 jul. 2019

CHAUI, Marilena. **Cidadania Cultural: O Direito à Cultural**. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci, um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

CRANE, Diane. Cultural globalization and the dominance of the American film industry: cultural policies, national film industries, and transnational film. **International Journal of Cultural Policy**, 2014, 365-382

DAHL, Gustavo. **A re-politização do cinema brasileiro**. Discurso de abertura do II Congresso Brasileiro de Cinema, Porto Alegre, 28 de jun. 2000. Disponível em <<https://bit.ly/2njSJwW>>. Acesso em 08 ago. 2018

_____. **Construindo a ANCINE**, 2006. Disponível em <<https://bit.ly/2vQGcVJ>>. Acesso em 08 ago. 2018.

DOMINGUES, João Luiz Pereira; SOUZA, Victor Neves de. Programa Cultura Viva: a política cultural como política social? Elementos de análise dos fundos públicos e do direito à produção da cultura. In: BARBALHO, Alexandre. **Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas**. Salvador:EDUFBA, 2011.

ENTREVISTA COM MARCOS DE SOUZA. Entrevista concedida a Leandro Mendonça. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 10, set/dez 2010.

ESTEVINHO, Telmo Antonio Dinelli. Política e Cinema nos Anos FHC. In: **III Compolítica**, 2009, São Paulo. Anais do III Congresso, 2009.

FERNANDES, Marina Rossato. O posicionamento do meio cinematográfico no caso ANCINAV. In: **IX Encontro de estudos multidisciplinares em cultura**, Salvador, BA, 11 a 13 de setembro 2013.

FERREIRA, Juca. Solenidade de transmissão de cargo, Brasília, 28 ago. 2008. In: ALMEIDA, Armandp; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (orgs.). **CULTURA PELA PALAVRA**, Rio de Janeiro: Versal Editores, 2013, p. 483-494.

FERREÑO, Laura. “En nombre de los otros”. Ciudadnia y políticas culturales. In: GRIMSON, Alejandro (Org.). **Cultura políticas y políticas culturales**. Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014

FREIRE, Alberto. O financiamento como recurso fundamental das políticas culturais. In: Antonio Albino Canelas Rubim e Renata Rocha. (Org.). **Políticas Culturais**, Salvador: Edufba, 2012, v. , p. 29-48.

GATTI, André Piero. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007, 113p.

GIL, Gilberto. Leia a íntegra do discurso de Gilberto Gil sobre o cinema nacional. **Folha de São Paulo**, 26 de ago. 2003. Ilustrada. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u36165.shtml>>. Acesso em 25 jul. 2019.

_____. **Discurso do ministro da Cultura, Gilberto Gil, por ocasião da posse do secretário do Audiovisual, Sílvio Da-Rin**, 10 jan. 2009, Rio de Janeiro. Disponível em <<http://cultura.gov.br/324231-revision-v1/>>. Acesso em 25 jul. 2019.

_____. Gilberto Passos Gil Moreira In: In: SILVA, Frederico A. Barbosa; MIDLEJ, Suylan (Org.). **Políticas Públicas culturais a voz dos gestores**. IPEA: Brasília, 2011, p. 119-130.

_____. Solenidade de transmissão de cargo, Brasília, 2 de janeiro de 2003. In: ALMEIDA, Armandp; ALBERNAZ, Maria Beatriz; SIQUEIRA, Maurício (orgs.). **CULTURA PELA PALAVRA**, Rio de Janeiro: Versal Editores, 2013, p. 229-233.

HABERMAS, Junger. **A inclusão do outro**. São Paulo: Editora Loyola, 2002.

HALL, Stuart. The spectacle of other. In: WETHERELL, M.; TAYLOR, S.; YATES, S. J. (eds). **Discourse theory and practice: a reader**. Londres: Sage, pp. 324-344.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 291-326.

HOLANDA, Karla. DOCTV: a produção independente na televisão. 2013. p. 21-68. Tese (Doutorado em Comunicação). Instituto de Artes e Comunicação Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

HOLLANDA, Ana de. **Discurso de posse da ministra da Cultura, Ana de Hollanda**, Brasília, 03 jan. 2011. Disponível em <<http://cultura.gov.br/312805-revision-v1/>>. Acesso em 31 mar. 2019.

HOPENHAYN, Martín. ¿Integrarse o subordinarse? Nuevos cruces entre política y cultura. In: **Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas (antologia)**. In: MATO, Daniel (Org.). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da re tomada: aspectos econômicos e políticos**. São Paulo: Summus, 2015, 269f.

JANSSON, Maria.(2016): The quality of gender equality: gender quotas and Swedish film governance, International Journal of Cultural Policy, DOI: 10.1080/10286632.2016.1248952

JOHNSON, Randall. Ascensão e Queda do Cinema Brasileiro (1960-1990), **Revista USP – Dossiê Cinema Brasileiro**, São Paulo, no 19, p. 40-41, set.-out.-nov, 1993.

KELLY, Caio. **Direito à cultura: Uma análise do conceito de Cidadania Cultural da Secretaria do Audiovisual, anos 2003-2014**. 2014. 64 f. Monografia (Graduação em Cinema e Audiovisual) - Instituto de Artes e Comunicação Social da Universidade Federal Fluminense. 2014.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. New York, USA: Longman, 1995.

LABBÉ, María Paulina Soto. O poder dos símbolos: um índice de convivência para a valorização do sensível. In: CALABRE, Lia; LIMA, Deborah Rabello (Org.). **Políticas culturais conjuntura e territorialidades**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2017.

LIMA, Luciana Piazzon Barbosa. As políticas culturais como espaço de intervenção crítica dos estudos culturais. In: GRIMSON, Alejandro (Org.). **Cultura políticas y políticas culturales**. Buenos Aires: Fundación de Altos Estudios Sociales, 2014.

MARSON, Melina. **Cinema Políticas de Estado da Embrafilme à Ancine**. 2. ed. Escrituras: São Paulo, 2012, 239f.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. Nuevos mapas culturales de la integración y el desarrollo. Industrias culturales y globalización: procesos de desarrollo e integración en América Latina. In: KLIKSBURG, B.; TOMASSINI, L. (org.). **Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000. p. 335-358.

MARTIN-BARBERO, Jesús; GAUTIER, Ana María Ochoa. Políticas de multiculturalidad. In: **Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas (antología)**. In: MATO, Daniel (Org.). Buenos Aires: CLACSO, 2005.

MATTOS, Tetê. Festivais pra quê? Um estudo crítico sobre festivais audiovisuais brasileiros. In: BAMBÁ, Mahomed (org.). **A recepção cinematográfica**. Teorias e estudos de caso. Salvador: EDUFBA, 2013, p. 115-130

McGUIAN, Jim. Neoliberalism, culture and policy. In: **International Journal of Cultural Policy**, 11:3, 2005, p. 229-241.

MEJÍA, Juan Luis. Apuntes sobre las políticas culturales em América Latina, 1987-2009. In: GARCIA CANCLINI, Néstor; MARTINELL, Alfons (org.). **El poder de la diversidad cultural**. Madrid: Fundación Carlina, 2009, p. 105-130

MILLER, Toby. Screening the nation: Rethinking options. **Cinema Journal** 38, nº 4, 1999, pp. 93-97.

MOISÉS, José Álvaro. Os efeitos das leis de incentivo. In: WEFFORT, Francisco; SOUZA, Márcio (orgs.). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Brasília: Ministério ad Cultura, 1998, p. 445-62

MOREIRA, Fayga. **Políticas culturais e comunicação no Brasil: o Doc Tv como estudo de caso sobre os desafios de proover diálogos interculturais**. 2014. 175 f. Tese (Doutorado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MOREIRA, Fayga Rocha; BEZERRA, Laura; ROCHA, Renata. A Secretaria do Audiovisual: políticas de cultura, políticas de comunicação. In: RUBIM, Albino (org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 133-158.

OLIVEIRA, Janaína. “Kbela” e “Cinzas”: o cinema negro no feminino do “Dogma Feijoadá” aos dias de hoje. In FLAUZINA, Ana; PIRES, Thula (org.). **Encrespando - Anais do I**

Seminário Internacional: Refetindo a Década Internacional dos Afrodescendentes (ONU, 2015-2024). Brasília: Brado Negro, 2016, p.175-198.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004

ORTIZ, Renato. O mercado de bens simbólicos. In: _____. **A moderna tradição brasileira**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2001. p. 113-148.

PEREIRA, Verena Carla. **Produção Documentária Estatal no DocTv**. 2010. 200 f. Dissertação (Mestrado em Mídias) – Instituto de Artes da Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2010.

PONTES, Ipojuca. Governo Fernando Collor de Mello: 1990- 1992. In: SILVA, Frederico A. Barbosa; MIDDLEJ, Suylan (Org.). **Políticas Públicas culturais a voz dos gestores**. IPEA: Brasília, 2011, p. 68-71.

RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema, Estado e lutas culturais: Anos 60 / 60 / 70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983

ROCHA, Renata. **Políticas culturais e televisão pública: processo de conformação da Empresa Brasil de Comunicação/ Tv Brasil**. 2014. 283 f. Tese (Doutorado Multidisciplinar em Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

ROCHA, Renata; ARGOLLO, Fernanda. Políticas culturais para o audiovisual no Brasil: notas sobre só governos Lula e Dilma. In: **VI Seminário Internacional de Políticas Culturais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, maio 2015.

RUBIM, A.A.C. Políticas culturais no Brasil. In: RUBIM, Albino; BARBALHO, Alexandre (Org.) **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007a, p. 11-36.

_____. Políticas culturais do Governo Lula / Gil: Desafios e Enfrentamentos. In: **Encontro de estudos multidisciplinares em cultura**, 1, 2007b, Salvador. Anais... Salvador: ENECULT.

_____. Políticas culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). **Teorias & políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: Edufba, 2007c. p. 139-158.

_____. Políticas culturais do governo Lula / Gil: desafios e enfrentamentos. In: **INTERCOM – Revista Brasileiras de Ciências da Comunicação**. São Paulo, v. 31, n.1, p. 183-203, 2008.

_____. Políticas culturais e novos desafios. **Matrizes**. São Paulo, v.2, n.2, p. 93-115, primeiro semestre de 2009.

_____. Políticas Culturais no Governo Lula. In: _____. (org), **Políticas Culturais no Governo Lula**. Salvador: EDUFBA, 2010, p. 9-24.

_____. Políticas culturais no primeiro governo Dilma: patamar rebaixado. In: **Políticas culturais no governo Dilma**. RUBIM, A.A.C.; BARBALHO, A; CALABRE, L. Coleção Cult. Salvador: UFBA, 2015, p. 11- 31.

_____. Dilemas da cultura e democracia no Brasil contemporâneo. **Revista Lusófona de Estudos Culturais / Lusophone Journal of Cultural Studies**, vol 4, n.2, 2017, p. 53-68.

RUBIM, Antonio Albino Canela; RUBIM, Linda. Televisão e políticas culturais no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 61. março/maio 2004, p. 16-29.

SANTOS, Fernanda Oliveira. Democracia, democracia cultural e o Revelando os Brasis. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS CULTURAIS**, 2, 2011. Rio de Janeiro. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro. FCRB/MinC, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/1NSh940>>. Acesso em 13 out. 2014.

_____. **Revelando os Brasis: diálogo com diversidade, democracia cultural**. 2013. 156f. Dissertação (Mestrado em no Programa Multidisciplinar de Cultura e Sociedade) – Instituto de Humanidade, Artes e Ciência Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia. Salvador. 2010.

SANTOS, Sérgio Ribeiro de Aguiar. **Políticas públicas de cinema: o impacto do Fundo Setorial do Audiovisual na cadeia produtiva do cinema brasileiro**. 2016. 256 f. Tese (Doutorado em Comunicação) Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília.

SARMET, Érica; TEDESCO, Marina Cavalcanti. Iniciativas e ações feministas no audiovisual brasileiro contemporâneo. **Estudos Feministas** [online], v. 25, nº 3, pp. 1373-1391. ISSN 0104-026X. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n3p1373>.

SHOHAT, Ella; STAM, Robert. **Crítica da imagem eurocêntrica: multiculturalismo e representação**. São Paulo: Cosainify. 2006.

SENNA, Orlando. **Orlando Senna: Secretário do Audiovisual**. **Revista Contracampo**, [2003?]. Entrevista concedida a Daniel Caetano e Ruy Gardnier.

_____. **O homem da montanha**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

_____. **Entrevista com Orlando Senna: Secretário do Audiovisual do Ministério da Cultura no período de 2003 a 2007**. Entrevistadores: BARBALHO, Alexandre; SIMIS, Anita; RUBIM, Antonio Albino Canelas; CUNHA, Humberto; FERNANDES, Taiane, Salvador. 30 mai. 2009.

SILVA, Eloiza Mara. Raça e gênero no campo público de fomento ao audiovisual brasileiro: mapeamento de policy makers. **Revista de Política Públicas da UFMA**, v. 22, p. 287-208, 2018.

SILVA, Mary Land de Brito. **Revelando os Brasis: o objeto assumindo o papel do sujeito em um projeto de inclusão audiovisual**. 2009. 176f. Dissertação (Mestrado em Multimeios) – Instituto de Artes da Universidade Estadual de Campinas.

SILVA, Eduardo Lima. **Campo do cineclubismo brasileiro: uma análise dos interesses em jogo no período de articulação do movimento cineclubista**. 2014. 230 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2014.

SILVA, Ricardo Cardoso. **Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016)**. 2017. 335f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

SIMIS, Anita. Como (sobre)vive o cinema. **Revista Universidade e Sociedade**, nº 16, junho/1998, p. 21 – 26.

_____. **Política cultural: o audiovisual**. Araraquara: UNESP, 2010. 160f.

_____. **Estado e cinema no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 303 f.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo: reforma global e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SHWARTZMAN, Simon. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SOUZA, José Inácio Melo. **O Estado contra os meios de comunicação (1889-1945)**. São Paulo: Annablume, 2003.

SUPLICY, Marta. **Discurso de posse da ministra da Cultura, Marta Suplicy**, Brasília, 13 set. 2012. Disponível em <<http://cultura.gov.br/307382-revision-v1/>>. Acesso em 31 mar. 2019.

REVISTA D'ART. São Paulo: Divisão de Pesquisa - Centro Cultural São Paulo, n 1, 1997, p. 9 – 15.

TURINO, Célio. **Pontos de Cultura: O Brasil de baixo para cima**. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.

TURNER, Graeme. **Film as social practice**. Routledge Taylor & Francis Group. 1999.

VIEIRA, Luciana Oliveira. **Autorrepresentação de cineastas negras no curta-metragem nacional contemporâneo**, 2019, 139 f. Dissertação (Mestrado em Cinema e Narrativas Sociais) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2018.

WEFFORT, Francisco. Entrevista a Francisco Weffort. **Programa Roda Viva**, Tv Cultura, 9 de nov. 1998. Transcrição disponível em

<http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/668/entrevistados/francisco_weffort_1998.htm>. Acesso em 19 nov. 2018.

WILLIAMS, Raymond. **Marxismo e literatura**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

DOCUMENTO OFICIAIS

ANCINE. **Instrução Normativa nº 63**, de 02 de outubro de 2007, que define cineclubes, estabelece normas para o seu registro facultativo e dá outras providências.

_____. **Plano de diretrizes e metas para o audiovisual**. O Brasil de todos os olhares para todas as telas. 1ª ed. Rio de Janeiro: ANCINE, 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.281**, de 9 de dezembro de 1975. Extingue o Instituto Nacional do Cinema (INC), amplia as atribuições da Empresa Brasileira de Filmes S.A. - EMBRAFILME - e dá outras providências. [1975] Disponível em <<https://bit.ly/2MaDuVe>>. Acesso em 08 ago. 2018

_____. **Lei 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. [1983] Disponível em <<https://bit.ly/2LN21jY>>. Acesso em 08 ago. 2018.

_____. **Lei nº 8.401**, de 8 de janeiro de 1992. Dispõe sobre o controle de autenticidade de cópias de obras audiovisuais em videograma postas em comércio. [1992a]. Disponível em <<https://bit.ly/2AScFkp>>. Acesso em 08 ago. 2018.

_____. **Lei nº 8.490**, de 19 de Novembro de 1992. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. [1992b]. Disponível em <<https://bit.ly/2M1CB2d>>. Acesso em 08 ago. 2018.

_____. **Decreto nº 974**, de 8 de novembro de 1993 Regulamenta a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, que cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. [1993]. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0974.htm>. Acesso em 24 ago. 2019.

_____. **Lei nº 8.685**, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências, [1993] Disponível em <<https://bit.ly/2KCifXz>>. Acesso em 08 ago. 2018.

_____. **Decreto de 13 de setembro de 2000**. Cria o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema e dá outras providências [2000]. Disponível em <<https://www.ancine.gov.br/legislacao/decretos/decreto-de-13-de-setembro-de-2000>>. Acesso em 05 ago. 2019.

_____. **Medida provisória nº 2.228-1**, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, Cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, 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. [2001] Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm>. Acesso em 25 jul 2019.

_____. Ministério da Cultura. **Cultura é um bom negócio**. Brasília, Ministério da Cultura, 1995

_____. **Cinema, som e vídeo 1995 a 2002**. Relatório de atividades da Secretaria do Audiovisual. Brasília: Ministério da Cultura, 2002, 81f.

_____. Ministério da Cultura. **Relatório de Gestão da Secretaria do Audiovisual (2003-2006)**. Brasília: Secretaria do Audiovisual, [2006].

_____. Ministério da Cultura. **Relatório de Gestão da Secretaria do Audiovisual (Nov/2007Abr/2010)**. Brasília, 2010.

_____. Ministério da Cultura. **Relatório de gestão do exercício de 2011**, Brasília, 2012.

_____. Ministério da Cultura. A Secretaria do Audiovisual Ministério da Cultura Gestão 2013-2014. [2013a]. Disponível em: <<http://bit.ly/1NmPd96>>. Acesso em 01 nov. 2014.

_____. Secretaria do Audiovisual. Edital nº 3, de 1 de julho de 2013. Edital Carmen Santos de Cinema de Mulheres 2013. Apoio para curta e média-metragem. **Diário Oficial da União**: seção 3, Brasília, DF, ano 2013, p. 19-21, 02 jul 2013. [2013b]

_____. Ministério da Cultura. Secretaria do Audiovisual. Relatório de gestão do exercício de 2013. [2014].

_____. VARGAS, Getúlio (1930-1945). **Cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país**. Rio de Janeiro. 24 jun 1934. [1934]. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1934/04.pdf/view>>. Acesso em 02 dez 2018.

CTAV. **Histórico CTAV**, [20-?]. Disponível em <<http://ctav.gov.br/institucional/historico/>>. Acesso em 31 mar. 2019

CTAV & National Film Board. Um acordo que veio do espaço. **Filme Cultura**, 2007. Disponível em <<http://www.bancodeconteudos.gov.br/assuntos/stoliar-diego>>. Acesso em 31 mar. 2019.

SWEDISH FILM INSTITUTE. **Looking back and moving forward**. Gender equality report. Swedish Film Institute: Stocolomo. 2017. Disponível em <https://www.filminstitutet.se/globalassets/_dokument/sfi-gender-equality-report-2018---lowres.pdf>. Acesso em 10 jul 2019.

Relatórios

III CONGRESSO BRASILEIRO DE CINEMA. **Relatório final do III Congresso Brasileiro de Cinema**, Porto Alegre, RS, 28 de jun. 2000. Disponível em <<https://bit.ly/2vR6qHP>>. Acesso em 08 ago. 2018.

SEMINÁRIO Nacional do Audiovisual. **Seminário Nacional do Audiovisual: Relatório**. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em <www.cinebrasiltv.com.br/pdf/relatorio.pdf>. Acesso em 26 jul 2018

NOTÍCIAS EM JORNAIS, REVISTAS E MEIOS ELETRÔNICOS

ARANTES, Silvana. Grupo propõe meios de arrecadação para o cinema nacional. **Folha de São Paulo**, 14 de fev de 2001, Ilustrada. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/ilustrada/ult90u10527.shtml>>. Acesso em 25 jun 2019.

_____. “Audiovisual não é só cinema”, diz Senna. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jan. 2003a. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq0701200309.htm>>. Acesso em 31 mar. 2019.

_____. Impasse entre Gilberto Gil e Furlan leva Dirceu a Lula. **Folha de São Paulo**, Ilustríssima, São Paulo, 13 jun. 2003b. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq1306200317.htm>>. Acesso em 25 jul. 2019.

_____. Grupo propõe meios de arrecadação para o cinema nacional. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 fev. 2001. Ilustrada. Disponível em <<https://bit.ly/2no0Xo0>>. Acesso em 08 ago. 2018.

BARBOSA, Ana Carolina. Secretaria do audiovisual promete retomar fomento à produção independente. **Observatório do direito à comunicação**, 25 fev. 2013. Disponível em <<http://www.intervozes.org.br/direitoacomunicacao/?p=27379>>. Acesso em 25 jul. 2019.

CARVALHO, Eduardo. A “noite do delete”, ou quando a ANCINAV reduziu-se a ANCINE. Carta Maior, 17 jul. 2007. Disponível em <<https://bit.ly/2ASrSld>>. Acesso em 08 ago 2018.

DANTAS, Marcelo. Secretário de Audiovisual do MinC dá um “sacode” em produtores goianos e alerta para maior qualificação. **Jornal Opção**, 29 mai 2014. Disponível em <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/secretario-de-audiovisual-minc-da-um-sacode-em-produtores-goianos-e-alerta-para-maior-qualificacao-5443/>>. Acesso em 25 jul 2019.

EDITAIS SA. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial da Cultural, jan, 2014. Disponível em: < <http://cultura.gov.br/editais-sav/> >. Acesso em 01 jul. 2019.

MOISÉS, José Álvaro. As contas do cinema brasileiro. **Folha de São Paulo**. *Online*. Tendências/Debates, 02 fev. 2001. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0202200110.htm>>. Acesso em 17 ago 2019.

VENTURA, Mauro. Nova secretária do Audiovisual propõe metas de eficiência para o cinema brasileiro. **O Globo**, 22 jun. 2011. Disponível em

<<https://oglobo.globo.com/cultura/nova-secretaria-do-audiovisual-propoe-metas-de-eficiencia-para-cinema-brasileiro-2820097>>. Acesso em 24 ago. 2019.

SAV Boletim Eletrônico: A Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura Gestão 2013-2014. [2014?]. Página armazenada pelo *site Web Archive*. Disponível em <http://web.archive.org/web/20140605124031/http://www.cultura.gov.br/noticias-sav/-/asset_publisher/QRV5ftQjXuV/content/sav-boletim-eletronico/10889>. Acesso em 25 jul. 2019.

SECRETÁRIO do audiovisual diz que dinheiro não é problema do cinema brasileiro. **Cineclick**, 20 jan. 2014. Disponível em <<https://www.cineclick.com.br/noticias/secretario-do-audiovisual-diz-que-dinheiro-nao-e-o-problema-do-cinema-brasileiro>>. Acesso em 25 jul. 2019.