



ARTIGO ARTICLE

As políticas públicas para o audiovisual no Brasil: Do (possível) furor criativo ao apagão imagético

Las políticas públicas para el audiovisual en Brasil: Del (posible) furor creativo al apagón imagético

Public Policies for the Audiovisual Sector in Brazil: From the (Possible) Creative Furor to the Imagetic Blackout

■ Rachel Aguiar Estevam do Carmo

e-mail: raec1982@yahoo.com.br

Palavras-chave: elite compósita criativa; signo linguístico; políticas públicas; cinema de guerrilha; padrão dependente do cinema nacional

Palabras-clave: *élite creativa compuesta; signo lingüístico; políticas públicas; cine de guerrilla; patrón dependiente del cine nacional*

Keywords: *creative composite elite; linguistic sign; public policies; guerrilla's cinema; pattern dependent on national cinema*

Resumo

Este artigo analisa as políticas públicas para o audiovisual no Brasil, trazendo à tona as dificuldades de organização estratégica do setor para se pensar a democratização da cadeia fílmica nacional. Analisaremos as políticas públicas após o fim da EMBRAFILME (1969–1990) e discutiremos sobre as tratativas — com poucos consensos e muitos significados — da elite compósita criativa, imersa no que denominamos *paradoxo de Becker*. A ponta oposta à elite compósita que revela tal paradoxo é o grupo que faz o chamado cinema de guerrilha, que prioriza em suas narrativas cartografias identitárias tão bem contadas por realizadoras(es) negras(os), indígenas e LGBTQIAPN+. O cinema de guerrilha vem expondo contradições, consentidas pela elite compósita criativa, e tal tensão pode marcar grandes reviravoltas históricas em prol da expansão das políticas públicas para o setor audiovisual.

Abstract

This article analyzes public policies for the audiovisual sector in Brazil, bringing to light the difficulties of strategic organization of the sector to think about the democratization of the national film chain. We will analyze public policies after the end of EMBRAFILME (1969–1990) and discuss the negotiations—with little consensus and many meanings—of the creative composite elite, immersed in what we call Becker's paradox. The opposite end that reveals such paradox is the group that the so-called guerrilla cinema, which prioritize, in its narratives, identity cartographies so well told by black, indigenous, and LGBTQIAPN+ filmmakers. Guerrilla cinema has been exposing contradictions, consented to by the composite creative elite, and such tension can mark major historical twists in favor of expanding public policies for the audiovisual sector.

Introdução

Em uma obra fílmica, a história é a base para impulsionar a percepção imagética entre o que é contado e o que é recebido. Epstein (1974) afirma que a ação dramática da história contada já tem um direcionamento definido na trama, cabendo apenas desenvolver-se para “o caminho curativo da crise”. A história contada, nesse sentido, é uma mentira, e o cinema, este sim, é a face verdadeira da história (EPSTEIN, 1974).

O autor traz uma reflexão importante ao apontar que a história contada precisa de recursos e dispositivos dramáticos para além da trama. Isto é, para que a história seja aquela *do movimento e do grande plano*, ela requer uma variedade de objetos e técnicas, artifícios fundamentais para entreter o espectador com a magia diegética. Se, para Epstein, a ação dramática está dada e seu desenrolar serve para curar a crise (poderíamos substituir a crise pela resolução do conflito estabelecido na trama), o cinema seria o salto criativo, a verdadeira criação.

Separar a história contada do significado do cinema pode causar confusão. No imaginário popular, o cinema representa, em grande parte, a própria história contada. No entanto, no campo da filosofia do cinema, o significado ganha outra profusão: representação, tempo, imagem, movimento, percepção e memória expressam o signo linguístico da arte cinematográfica.

Ultrapassaria os limites deste artigo fazer um aprofundamento nos estudos da filosofia no cinema e de seu impacto no universo imagético-social, mas é importante sinalizar que a ação dramática, a história contada, somente é possível por meio de dispositivos, recursos e técnicas que superdimensionam a estrutura narrativa. Para Epstein, como para Deleuze e Bergson, o cinema estabelece uma relação entre unidades linguísticas básicas e objetos e dispositivos enquadrados em um universo diegético¹. Partindo desse entendimento, faz sentido afirmar que concentrar na ação dramática — ou em como o imaginário social analisa *a mensagem da história* — a expressão do cinema significaria reduzir a própria potência criativa, pois essa ação seria utilizada somente para curar crises. É nesse sentido que Epstein afirma que o cinema é verdadeiro: para que a cura da crise reverbere, ele, sendo composto por linguagens e objetos criados no universo diegético, deve saltar para os caminhos incertos do inconsciente coletivo.

Ao apresentar o complexo debate acerca da ação dramática, isto é, se ela tem centralidade (ou não) na potência criativa do cinema, temos a intenção de introduzir um conjunto de reflexões a partir da provocação de Epstein: se o cinema não é, em grande parte, a ação dramática, pois ela é útil para curar sua própria crise na história contada, então como construir o universo diegético capaz de impulsionar a potência criativa cinematográfica? Aqui está o primeiro recorte que nos leva ao objeto deste artigo.

¹ A definição de cinema de Deleuze (1983) tem influência direta no conceito usado por Pasolini, pois, para Deleuze, “a dupla articulação (unidade linguística amalgamada ao plano) no cinema não consistiria nessa relação entre o plano e seus objetos, mas na relação criativa entre toda a ordem dos planos e toda a ordem dos objetos dos quais eles são compostos” (p. 18).

Toda a construção requer investimentos suficientes para que o *universo idealizado* se transforme em *universo realizado*. Se pensarmos no caso brasileiro, essa transformação exige recursos financeiros vultosos para que as produções cinematográficas atinjam seu objetivo principal: serem exibidas nos equipamentos culturais (salas de exibição) do país. No entanto, esses recursos custosos não são fomentados para atender as reais necessidades dos fazedores do cinema, tampouco ampliam a cadeia produtiva, pois a organização está arregimentada em estruturas compósitas que legitimam a heteronomia cultural, provocando o que chamamos de *padrão dependente do cinema nacional*.

A construção estética da obra cinematográfica apreende a criação ativa do narrador com o captamento passivo da lente. Tal passividade, sinaliza Rancière (2013), não atende a uma relação de justaposição entre a potência criativa e o plano construído, mas, sim, cumpre o programa de um regime estético da arte, em que a estética populariza a arte.

No modo de produção capitalista, a popularização da arte é fundamental para manter na suspensão tautológica o equivalente universal em sua dimensão de uso e troca. Será que o cinema, espaço que se amplia no início do século XX, sobreviveria se não se rendesse ao princípio inexorável do valor? Obras como as de Vertov, Lang e Murnau caracterizam tanto o fim da separação entre arte e valor como o início da rendição desse processo. Fim porque o valor estético atribuído ao cinema alemão, por exemplo, é singular e breve, em grande medida porque a própria estética não sobreviveria aos princípios da lei do valor se não se popularizasse — o que nos leva ao início do processo de popularização da estética, ao ser tragada pelo potencial industrializador do cinema norte-americano. Aqui temos nosso segundo recorte, em que analisaremos o cinema estruturado a partir de somas vultosas para fazer valer o seu ideal estético e narrativo no contexto do *k*.

Quando o cinema se submete à lei do valor, a própria criação se torna o instrumento principal da popularização da arte. Nossas obras precisam ser vistas pelo maior público (pagante), consumidores que aceitaram absorver o *mythos* aristotélico da forma narrativa mais linear com objetos criados no universo diegético fantástico que quebra tal linearidade. Daí que vêm as somas vultosas de gastos — recontar a cura da crise diversas vezes, mas com dispositivos narrativos singulares. Dessa forma, o cinema produz-se curando crises e ampliando a popularização por meio do preço estipulado nas salas de exibição.

No Brasil, construir o cinema nos marcos da lei do valor torna-se factível conforme a lei da oferta e procura. Quanto mais ele se populariza, mais a cura da crise entranha no imaginário popular, pois, para que a bilheteria seja alta, é necessário comungar com os valores morais e estéticos estabelecidos. Esse é um ponto. O outro ponto, em se tratando de Brasil, diz respeito ao fato de que o *padrão compósito de hegemonia burguesa* impinge formas de reprodução social vorazmente desiguais, refletidas na indústria do cinema nacional. Quanto maior for o investimento, seguindo o crivo de aceitação do imaginário popular, mais concentrado será o grupo que detém a criação de histórias. Nesse sentido, seguindo a lógica compósita, tais pódios criativos concentram — em sua esmagadora maioria — homens brancos das elites historicamente compósitas no Brasil.

É nessa construção hipotética que apresentamos nosso objetivo nesta análise: entender a amálgama entre a esfera criativa e os objetos criados no universo diegético, que resulta na estruturação de uma indústria cinematográfica (dependente) nacional. Para isso, é fundamental analisarmos as recentes políticas públicas relativas ao audiovisual no Brasil, buscando captar uma importante alteração na área criativa, ocorrida graças à irrupção de movimentos identitários, como os movimentos antirracistas, LGBTQIAP+, feministas e o feminismo negro, mas que ainda compõem a esfera do *cinema de guerrilha*, processo que ascendeu consideravelmente nos anos pós-2002 e que não atinge a cadeia produtiva tradicional, mantendo ainda a divisão social produzida pela elite compósita criativa.

Na primeira seção deste artigo, discutiremos o desenvolvimento do cinema nacional após o fim da Embrafilme, quando as primeiras organizações do setor passaram a se mobilizar em prol de políticas públicas. A segunda seção trata do conceito de políticas públicas, apreendendo seu signo linguístico, pois o significante, para os fazedores de cultura, difere-se complementarmente do seu significado. Por fim, na terceira seção, analisaremos as produções no chamado cinema de guerrilha, uma vez que esse grupo abocanha a *poeira do k levada ao vento* — ou seja, sem estratégia de gestão governamental — que irrompeu produções importantes, confrontando, com isso, a contradição das grandes produções no Brasil. Poderíamos resumir esse processo como um *paradoxo de Becker*, que explicaremos adiante.

Esperamos trazer uma análise instigante para reavaliarmos as prioridades de investimento no setor audiovisual no Brasil e, assim, romper com o padrão dependente de cinema nacional, desfigurando a elite compósita e alçando as camadas que vêm fazendo cinema de guerrilha no Brasil.

O cinema da retomada: possibilidade de mobilização da elite compósita criativa

O ano é 1995. O Brasil está em seu principal processo de retomada do cinema nacional. O governo Collor (1990–1993) foi responsável por extinguir a Embrafilme, principal empresa pública de financiamento, produção, coprodução e distribuição do país — por meio da qual se revelou os principais realizadores da elite compósita criativa do país — e o Conselho Nacional de Cinema (Concine), responsável por fiscalizar e criar normas de circulação de filmes nacionais.

Durante seu tempo de vigência, a Embrafilme, criada em 1969 e extinta em 1990, gerenciava investimentos precipuamente diretos, ou seja, o Estado investia nas produções e atuava na distribuição dos filmes para o mercado exibidor. Com sua extinção, todo o mercado, que era aquecido graças a esse financiamento, parou. Em 1992, apenas três filmes foram lançados, contra os 80 lançados por ano na era EMBRAFILME (MARSON, 2009). O que era para ser a solução desses realizadores críticos à empresa — que os revelou para o mundo —, acabou explicitando a ausência de organização e estratégia coletiva quanto ao planejamento necessário para se pensar o equilíbrio entre investimentos diretos (via Estado) e indiretos (via empresas e iniciativas privadas) para gerir o cinema nacional.

A grande dificuldade na construção de um movimento amplo e combativo para lutar por regulação do mercado audiovisual no Brasil se deve proporcionalmente à composição dos criadores imagéticos do país. Utilizaremos, nesta reflexão, as análises de Florestan Fernandes acerca da realidade social brasileira e de sua forma compósita de organização hegemônica.

Fernandes (1975) considera que a construção do ser burguês no Brasil criou um laço singular de composição social. Primeiramente, os laços coloniais não foram rompidos, nem do ponto de vista econômico, nem do sociocultural, fazendo permanecerem as tradições de uma sociedade escravocrata-colonial que se associa com a irrupção inevitável da entrada de formas sofisticadas de produção de mais-valia, como o parque industrial e a multiplicação do valor sobre valor, ainda no processo remanescente da financeirização, no contexto da chamada ordem social competitiva que abarca desde o período pós-1940 até 1970. Tais construções, que nascem com o governo varguista nos anos 1930, fazem com que uma classe surja para assumir a etapa da produção de valor em sua expressão mais requintada: a dos trabalhadores assalariados produtores de mais-valia. Tal classe surge a partir de mistas (espécie de aglomerado, nas palavras de Fernandes) funções produtivas, que ganham relativa autonomia, expressa nos pequenos comerciantes, donos de pequenos estabelecimentos, literatos e profissionais liberais, graças a uma relativa expansão do ensino superior, fruto da Constituição de 1891 e das reformas escolanovistas implementadas na Era Vargas.

Essa formação de classe se dá de maneira compósita, ou seja, as elites amontoam-se sem objetivos em comum, mas que se fundem por uma possibilidade iminente de ascensão. Como a Era Vargas não coacta a face escravocrata-colonial, esse estranho laço entre dois sistemas econômicos e sociais coexistem, e mais: fundem-se, formando o *padrão compósito de hegemonia burguesa*, representando a *arcaização do moderno* e a *modernização do arcaico* na elite brasileira.

Dessa forma, a elite compósita brasileira atua para sobrepujar o direito privado em detrimento do direito público — análise que Caio Prado Júnior (1961) salientava ao retratar o processo de colonização despovoada no país. O padrão da elite, ao defender de antemão o interesse privado associado à manutenção de padrões e valores escravocratas-coloniais, impede avanços significativos; em outras palavras, limita a possibilidade de grupos sociais se beneficiarem parcialmente da riqueza socialmente produzida. No caso do audiovisual, a composição da elite criativa permanece no limbo entre a elite colonial e a burguesa (da forma compósita, como salientamos).

Nesse sentido, as discussões sobre as políticas públicas (que qualificaremos na próxima seção) eram dirigidas, principalmente, para maximizar o benefício para os grupos criativos que realizavam suas obras. Decerto as políticas de cotas ou qualquer reparação histórica não se incluíam na pauta, mas desconsiderar a existência de mulheres, negros e negras e indígenas para a realização das produções fílmicas ao longo dos anos da EMBRAFILME e no contexto da retomada nos faz questionar quem estava na liderança (se é que havia liderança) para defender a ampliação do parque cinematográfico no Brasil. Voltamos aqui

ao ponto crucial desta seção: a possibilidade de mobilização da retomada foi afanada pela falta de organicidade quanto aos avanços necessários para que a cadeia produtiva do audiovisual se concretizasse.

A forma compósita limitante e contrarrevolucionária luta a favor de sua própria sustentação, em uma linha extremamente tênue, a ponto de cindir qualquer grande passo que a classe trabalhadora possa avançar. É nesse sentido que Fernandes (1981) afirma que a hegemonia compósita burguesa atua de forma preventiva e prolongada, sempre a pensar de forma contrarrevolucionária, impedindo que grupos e organizações da classe trabalhadora avancem em suas pautas na ou contra a ordem social capitalista.

Marson (2009) distingue a mobilização de realizadores e suas respectivas lutas entre aqueles que realizam o *cinemão* (valores expressivos de financiamento) e o *cineminha* (produções de baixíssimo orçamento). Entre os que faziam parte do *cinemão*, encontramos um discurso crítico à Embrafilme (empresa que projetou esses realizadores), porém sem uma análise propositiva que avance na ampliação do acesso e de investimentos diretos para todos os realizadores e realizadoras de todas as classes e etnias. Vejamos a posição, por exemplo, do realizador Luiz Carlos Barreto, partícipe do *cinemão*, ao fazer a crítica à Embrafilme em 1984:

Só existe crise na cabeça das pessoas mal informadas e mal-intencionadas. A crise é administrativa e financeira, pois a Embrafilme se transformou numa máquina paralisante, com seus mais de setecentos funcionários que não vivem para o cinema, mas do cinema. Os cineastas fazem filmes, não são administradores, portanto não tem nada a ver com esta crise. Do ponto de vista técnico, os filmes estão cada vez mais ricos, então a crise é de administração, crise de um governo que não tem a menor consciência da importância que um cinema pode ter para um país (BARRETO *apud* MARSON, 2009, p. 21).

A posição do Barreto, ao criticar o burocratismo que se tornou a EMBRAFILME comunga com a posição dos grandes realizadores, a favor de flexibilizar as leis protecionistas em prol da maior arrecadação possível para investir em seus próprios filmes. No entanto, sua defesa traz duas observações importantes: 1) criar o maniqueísmo entre bem e mal (e aqui aludimos ao paralelo da *cura da crise*, como bem analisa Epstein: os valores morais reproduzidos na sociedade são colocados também no plano ficcional de forma verossímil, então a fala de Barreto exprime a fusão entre as narrativas no prisma do real e do ficcional); e 2) separar o realizador (que somente cria) do administrador (que somente administra), pois, para Barreto, os realizadores “nada tem a ver com esta crise”. A separação da política de todas as esferas sociais é uma constante que advém dos padrões da sociedade escravocrata-colonial, reproduzidos também na (impossibilidade de) fusão entre cinema e política. Essa passagem revela um dos grandes entraves de mobilização ampla em prol das formulações de políticas para o setor e expressa a posição em prol de desmobilizar as lutas em defesa do público para fortalecer os interesses privados.

Não demorou muito para que a grande mídia tecesse ácidas críticas à EMBRAFILMES, reivindicando sua extinção. O que todos (realizadores e grande imprensa em geral) esperavam

era a sua extinção, porém, não há registros de construção de conferências amplas que debatessem os rumos do audiovisual no Brasil. Quando Collor assumiu, em 1990, uma de suas primeiras ações foi a extinção da empresa pública. O que o setor não esperava era que a ressaca fosse tão forte:

O que podemos avaliar com alguma certeza no nosso mundinho de imagens verde-amarelas é que em março de 1990, depois de quase cinco anos de crise, o meio cinematográfico aceitou, sem maiores discussões, a extinção da Embrafilme, da reserva do mercado e o fim do nacionalismo protecionista. Collor não inventou nada; o áulico paraibano só atendeu aquilo que Hector Babenco, Silvio Back, Carlos Reichenbach, Chico Botelho, Carlos Augusto Calil, Roberto Farias, Nelson Pereira dos Santos e a crítica na imprensa liberal pediram. Depois de cinco anos de crise todos carimbaram seu passaporte para o mercado neoliberal, e sem bilhete de volta. Só houve frustração quando o avião decolou. Aí, todos perceberam que tinham ido pro espaço, literalmente. De Deus, Collor passou a ser o Diabo na Terra do Sol. (SOUZA *apud* MARSON, 2009, p. 24).

A euforia pelo fim da EMBRAFILME representou o fim das produções cinematográficas nacionais. O cinema ficou à própria sorte, e passaram-se cinco longos anos até o início de um processo de retomada — termo que não abarca as múltiplas complexidades do fim do próprio cinema. Sem a possibilidade do Estado ultraliberal de Collor apoiar algum tipo de investimento e sem abatimento de alíquotas que motivassem o capital estrangeiro a investir no Brasil, o cinema nacional entrou em uma crise sem possibilidade de cura.

Além de pôr fim à Embrafilme e ao Concine, Collor desregulamentou a obrigatoriedade de uma cota mínima de exibição de filmes nacionais (cota de tela) e abriu irrestritamente o cinema estrangeiro, sobretudo o norte-americano. “Em 1990, o público de cinema nacional foi de 10,51%, contra 35,93% em 1983, período mais produtivo da empresa pública. Chega-se a um terço do mercado no início da década de 1980 para retroceder a menos de um quinto em 1990” (MARSON, 2009, p. 25). Se até então o protecionismo estatal garantia o monopólio na distribuição e cotas de filmes nacionais, na Era Collor ratificou-se o padrão dependente do cinema nacional.

Por esse padrão, entendemos o aprofundamento da forma heteronômica do produto cultural brasileiro, em que as criações passam a ser validadas a partir da estética e das narrativas das produções estrangeiras, especialmente aquelas que mais chegam nas salas de exibição do país. Não é a toa que a invasão estrangeira chega após a reorganização industrial de Hollywood, graças às grandes bilheterias dos filmes *Tubarão* (Steven Spielberg, 1975) e *Guerra nas estrelas* (George Lucas, 1977), criando a era *blockbuster high concept*² — referente à formação dos grandes conglomerados multimidiáticos, vigentes até hoje (MASCARELLO, 2006).

² Ou *estratégia de sinergia*, como define Marson (2009) — “um filme agora envolve televisão, vídeo, disco (CD), jogos de computador, roupas etc. – e é produzido já tendo em mente todos esses produtos” (p. 29).

Com o avanço visceral norte-americano demolindo qualquer possibilidade de produção audiovisual nacional, o Brasil tornou-se refém dos filmes estrangeiros, a fim de reter algum tipo de remessa econômica com as vendas dos ingressos, ficando anestesiado para pensar em formas de financiamento.

Com suas obras paradas, os cineastas começaram a criticar esse processo que eles mesmos criaram. Não havendo financiamento, o setor começou a criticar o governo, mas poucas ações foram efetivadas. Em 1991, o secretário de Cultura Ipojuca Pontes retomou a lei de cotas nos moldes do padrão dependente do cinema nacional: 70 dias de exibição obrigatória (a metade da cota na era Embrafilme) e a obrigatoriedade de 10% do acervo das videolocadoras ser composto por filmes nacionais (na era Embrafilme a porcentagem era de 25%), além da abertura da linha de crédito no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com juros subsidiados para as produções de audiovisual (MARSON, 2009). Essas medidas vigoraram até o final de 1991, pois se entendia que esses benefícios reestruturariam o setor para ter a sua independência e autossustentabilidade. Essas medidas não foram bem aceitas pelo setor, forçando o secretário Pontes, junto com Sérgio Paulo Rouanet, a negociar uma proposta que agradasse a elite compósita criativa. A negociação, como pudemos perceber, deu-se entre o vazio mobilizador da classe e a ênfase do direito privado, o uso privado da razão para atingir seus benefícios.

Tentando acalmar as tensões no setor audiovisual, o governo publicizou na mídia a criação do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) em agosto de 1991, por meio da lei no 8.313, que vigora até o presente e é chamada de Lei Rouanet.

Em poucas palavras, a Lei Rouanet consiste no planejamento estratégico de financiamento da produção da cultura de um modo geral. Basicamente, a lei efetivou três ações. A primeira foi a criação do Fundo Nacional de Cultura (FNC), que permite financiar produções culturais com pouco valor de retorno (com base na dinâmica das leis do mercado). A verba do FNC consiste em parcelas do Tesouro Nacional, dos fundos de investimentos regionais (1%), de loterias esportivas, da conversão da dívida externa e do reembolso de empréstimos do FNC, e financia até 80% de uma obra cultural (MARSON, 2009). A segunda ação foi o financiamento por meio do Fundo de Investimentos Culturais e Artísticos (Ficart), cujo objetivo é fomentar “a produção comercial de instrumentos musicais, fitas, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica; espetáculos (teatrais, de dança, circenses etc.); edição comercial de obras de ciências, letras e artes; e construção/reparação/compra de equipamentos para salas de espetáculos” (MARSON, 2009, p. 44). Por fim, a terceira ação, que concerne diretamente ao audiovisual: iii- a criação de incentivos a projetos culturais, que autorizam que pessoas físicas ou jurídicas financiem um projeto cultural garantindo a dedução do Imposto de Renda:

O incentivo a projetos culturais pode ser utilizado para artes cênicas; livros sobre arte, literatura e humanidades; música erudita ou instrumental; artes visuais; doações para museus, bibliotecas, arquivos e cinematecas; produção cinematográfica e videofonográfica; e preservação do patrimônio cultural material e imaterial (MARSON, 2009, p. 45).

Naquele momento, a elite compósita criativa passava a vislumbrar mais vias de financiamento de suas obras. No entanto, as tensões internas sobre os objetos e os motivos de efetivamente se planejar políticas públicas para o audiovisual tornaram-se indissociáveis. Havia, de um lado, um grupo que mantinha a proeminência do direito privado em detrimento do público e, de outro, um grupo que apoiava políticas mais assertivas voltadas para o grande setor do audiovisual no geral, mas sem mencionar políticas de reparação histórica.

De lado, gente que acreditava numa aliança estratégica com o cinema estrangeiro, advogando ser indispensável a flexibilização do conceito de filme nacional, que não precisava ser falado no idioma. De outro, havia quem defendesse com garra a língua de Guimarães Rosa, enquanto propunha o relaxamento de todos os mecanismos de proteção do mercado: cota de tela, obrigação de copiagem em laboratório nacional etc. Prevaleceu o meio termo, com concessões a ambos os lados e, sobretudo, a manutenção, por um prazo não superior a dez anos, o máximo que os liberais do governo Collor podiam aceitar, dos mecanismos de proteção de tela (CALIU *apud* MARSON, 2009, p. 46).

A fala de Jamil Caliu, um dos grandes nomes que se destacam por mediar as disputas internas do audiovisual, é emblemática, quando analisamos a posição do setor sobre as políticas públicas. Em primeiro lugar, porque o grupo vinculado à elite compósita criativa sequer analisa políticas para o setor abrangendo a totalidade da sociedade; em segundo lugar, o próprio grupo protecionista não estava interessado em abarcar também a formulação de políticas para ampliar a cadeia produtiva — preocupava-se, em vez disso, em proteger o mercado para fazer sobressair as obras produzidas dos realizadores do *cinemão*.

A estratégia entre o público e sua expansão sequer foi objeto de discussão entre os dois grandes grupos que representavam o conflito interno no setor do audiovisual. Esses conflitos se agudizaram na III Conferência Brasileira de Cinema (CBC), realizada em 2000, 47 anos após a II CBC. É nessa seara que finalmente começamos a ver uma parcela significativa do setor pensando políticas públicas entremeadas por tensões, como veremos na seção a seguir.

O conceito de política pública e seus múltiplos significantes para o setor audiovisual no Brasil

O conceito de política pública talvez seja o mais enigmático no setor do audiovisual brasileiro. Ele requer um estudo minucioso por parte de seus analistas, que também atuam na esfera criativa das produções fílmicas, isto é, dialogando tanto com o Estado (políticas públicas) como com o mercado (empresas).

A separação entre o Estado que fomenta políticas públicas e o mercado (espaço em que não há políticas públicas) é o grande consenso errôneo do senso comum dos realizadores e realizadoras do setor. A falta de definição das políticas que o Estado precisa implementar e regular torna-se o ponto nevrálgico que desencadeia posições de realizadores fora da órbita da ampliação do acesso à esfera criativa da produção.

De fato, a elite compósita nacional advoga uma posição liberal enxertando o mínimo para o *que é público*. Não obstante, o que se observa no setor do audiovisual é uma posição quanto ao significado do conceito de políticas públicas, que gera inúmeros significantes desconexos e equivocados. Dessa forma, pensar em estratégias de políticas por meio das quais o Estado regula a indústria cinematográfica torna-se uma unidade de luta distante, visto a ineficiência propositiva que se arrasta até o presente momento.

Quando falamos em significado e significante, nos apropriamos da ideia de signo linguístico analisado por Lacan (1998) ao reinventar a proposta inicial de Saussure, permitindo a libertação do significante ao desarticular essa rígida noção, criada por Saussure, do significado. Nesse caso, o significado torna-se um invólucro permeando os múltiplos significantes. Não necessariamente o significado (conceito, ideia) é único, fechado e diretamente relacionado a um significante (imagem, expressão, performance de uma palavra). Pelo contrário, desafixar a relação entre significado e significante nos permite descentralizar as múltiplas expressões e ações sociais, multiplicando significados e reverberando inúmeros significantes.

A vertente descentralizada lacaniana do signo linguístico nos dá a liberdade criativa e investigativa de repensar o próprio conceito de política pública. Mas, para isso, compreender esse conceito, sobretudo os processos históricos que potencializaram o seu desenvolvimento, torna-se o fio condutor para iniciarmos novas estratégias de formulação e avaliação dessas políticas.

Consideramos fundamental localizar historicamente o desenvolvimento da disciplina acadêmica de políticas públicas ao longo do século XX. Nesse sentido, os estudos de Celina Souza (2006) são basilares para situarmos os principais desafios para implementar tais políticas no contexto das atuais configurações do Estado. Aqui estabelecemos a primeira grande diferença: na Europa, a área de políticas públicas surge para embasar teorias explicativas sobre o papel do Estado, enquanto nos EUA, ainda no primeiro quarto do século XX, ela surge para analisar a ação dos governos (SOUZA, 2006).

A grande premissa acadêmica norte-americana para validar os estudos sobre as ações do governo está no princípio do Estado democrático, em que se analisa o que o governo faz ou deixa de fazer — o que é passível de ser formulado e analisado independentemente do Estado. Dessa forma, a área de políticas públicas surgiu como subárea da ciência política e visava estudar a partir das formulações de Madison, que se concentrava no primado das instituições como forma de separar a natureza humana, incontrollável e imprevisível, da frieza iluminista sob o *telos* das instituições modernas. Também havia estudos que enveredavam para autores como Paine e Tocqueville, que acreditavam na virtude cívica para elevar o bom governo, e também estudos que se centravam em investigar como e por que se escolhe determinadas ações em prol do bem público (SOUZA, 2006).

No quesito acadêmico, em que nos concentramos neste artigo, Souza (2006) aponta como fundadores da subárea da ciência política quatro autores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Eles introduzem termos e abordagens fundamentais, que são referências até hoje: Laswell traz a *policy analysis* e Simon, os *policy makers*; Lindblom se

coloca contrário à racionalidade desses dois últimos e apresenta outras abordagens do papel e da formulação das políticas públicas; e Easton contribuiu para demarcar o caráter sistêmico das políticas públicas na tríade formulação-resultado-ambiente (SOUZA, 2006).

Os primeiros formuladores, como também a vasta literatura atual, têm dificuldades para estabelecer uma única definição de política pública, representando, com isso, um *tesouro de significados* de acordo com os referenciais provenientes das ciências sociais e humanas. Como bem aponta Souza (2006), não chega a ser um objetivo ter uma única definição, pois a riqueza está nas variáveis definições que impactam as ações governamentais e estatais, reverberando em qualidade ou em retrocesso social. De todo modo, os significados produzidos atualmente na área de políticas públicas dialogam com os aspectos histórico-sociológicos que originaram a disciplina científica da ciência política. E essa é a grande diferença quando analisamos o setor audiovisual no Brasil acerca dessa questão.

Por desconhecermos o ponto zero, a formulação de significados vai desde os mais imprecisos, e até mesmo equivocados, como podemos perceber nas falas dos realizadores que destacamos nas páginas anteriores. A formulação, nesse sentido, torna-se precipua-mente desorganizada e atomizada por discursos metonímicos e nostálgicos, como se fosse de fato uma realidade, mas iniludivelmente inverossímil. Ao analisarmos os processos de defesa do audiovisual nacional, vemos que o setor passa a dividir políticas públicas de mercado; esse dualismo pressiona para que o fomento do Estado seja maior para o setor estabelecido (elite compósita criativa), impedindo a ampliação do acesso para realizadores emergentes.

A elite compósita criativa nacional no setor do audiovisual somente passou a defender políticas públicas na III CBC, realizada em 2000, ou seja, 47 anos depois da realização da última conferência. O *gap* entre os eventos sinaliza a falta de organização em defesa de uma política estratégica para o setor. As experiências da redemocratização pós-ditadura civil-militar apontam que a saída de a população civil ser protagonista de seus próprios direitos está na organização por meio de debates, disputas e tensões que ocorrem nos espaços democraticamente estabelecidos, como fóruns, congressos e conferências. Como, no setor audiovisual, política e produção são costuradas em uma relação de justaposição não equidistante (que seria o ideal), o afastamento da política para enfatizar a arte expressa um dos grandes legados da moral escravocrata-colonial, altamente necessária para a manutenção da ordem social capitalista dependente no Brasil.

É neste momento que qualificamos a noção de política pública nesse *tesouro de significados*. Consideramos pertinente definir nossa noção para, em seguida, explicitar o dualismo entre políticas públicas e o mercado defendido pela elite compósita criativa nacional.

Por políticas públicas, entendemos um campo de estudo e pesquisa da relação entre Estado, governo e sociedade civil, envolvendo análise, formulação, execução e avaliação dessas políticas. Elas são pensadas em conjunto com o governo e a sociedade civil organizada visando ao bem público e circunspecionadas pelos marcos legais do Estado burguês. Dessa forma, a área se concentra tanto na epistemologia como nas lutas

pela ampliação dessas políticas nos marcos legais do Estado burguês. Consideramos importante enfatizar que toda e qualquer ação do governo no que se refere ao bem público é uma política pública, o que nos força a incluir também a (des)regulação do mercado e sua relação com as empresas privadas.

Essa demarcação é relevante e vai de encontro às proposições da elite compósita criativa do setor do audiovisual. Ao afirmar, como Caliu, que quem defende o cinema nacional está atrelado à linguagem de Guimarães Rosa, a elite compósita criativa reproduz o dualismo entre nacional e estrangeiro, Estado e mercado. Em outras palavras, para essa elite compósita criativa do setor audiovisual, o papel do Estado consiste em investir na cultura, mas deixar o mercado com liberdade de escolha para decidir onde serão feitos os investimentos. Nas palavras de Marson:

O Estado ainda financia a cultura, por meio da isenção de impostos, mas quem gerencia, quem decide o que vai ser patrocinado ou não é o mercado, e às empresas, em geral, só interessa investir em algum produto que propicie lucros, em imagem ou em espécie. Assim, a ideia do cinema como parte do campo da indústria cultural e do filme como produto de entretenimento se encaixam perfeitamente a essa concepção de cultura (MARSON, 2009, p. 73).

A concepção de cultura da elite compósita criativa no Brasil segue a vertente contra a ampliação do acesso aos demais grupos sociais importantes que criam o espaço diegético.

A III CBC resume bem as ações políticas do setor. Sob a presidência de Gustavo Dahl³, em tom conciliador, o mote das discussões era unir-se para assegurar as próprias produções. Nesse sentido, todos os discursos diziam respeito: 1) à superação da crise entre o *cinemão* (que abocanhava vultosos investimentos indiretos) e o *cineminha* (que lutava por mais investimentos — o dito grupo da língua de Guimarães Rosa), devido à falta de isonomia nos investimentos diretos e indiretos; 2) à tentativa de encontrar soluções para a crise que assolou o setor entre 1998 e 2000; e 3) a proposições que ameaçavam o próprio cinema nacional, que foram feitas nos moldes das cartilhas dos movimentos sociais (balanços, avaliações, propostas, votação de propostas, plenária final) e não foram profundamente analisados.

Marson (2009) ressalta um dos principais temas de discussão na III CBC: a capacidade de o audiovisual se autossustentar — meios que garantam “a continuidade da produção cinematográfica por meio da elaboração de uma política audiovisual mais abrangente” (p. x). Se ainda hoje temos essa grande pauta, sabemos que as discussões nasceram naquela conferência, o que torna complexa a variedade de vertentes liberais arraigadas nos realizadores que apostam na não regulação do mercado.

³ É importante resumir a trajetória do realizador Dahl no audiovisual: “ligado ao grupo do Cinema Novo e que sempre esteve envolvido na elaboração de políticas cinematográficas, foi diretor do setor de distribuição da Embrafilme e é o autor da célebre frase ‘mercado é cultura’, defendendo o cinema como fator de identidade nacional, mas que precisa de acesso ao mercado para se realizar” (MARSON, 2009, p. 149).

No Relatório Final da III CBC, os 70 delegados, representantes de 31 entidades de cinema de nove estados, aprovaram 69 resoluções (os mais de 150 observadores presentes não tinham direito a voto), entre as quais ressaltamos quatro pilares: 1) *organizativo*: continuidade da CBC como entidade permanente; 2) *Estado*: criação de um órgão responsável pela política cinematográfica, ligado à Presidência da República, e estímulo à produção (criação de um fundo de fomento, com taxação das emissoras de TV aberta e dos comerciais importados, além de incentivos a estreadores, documentários e experimentais); 3) *novas tecnologias*: investimentos em novas tecnologias, preservação do acervo fílmico, auxílio à formação profissional, à pesquisa e crítica e a festivais de cinema (MARSON, 2009, p. 153); e 4) *distribuição*:

criação de um fundo de fomento para a distribuição); iv- *exibição*: financiamentos e linhas de crédito específicas; alterações nas leis Audiovisual e Rouanet; regulamentação das ligações com a publicidade [(pagamento de uma contribuição para o desenvolvimento do audiovisual); regulamentação das ligações com a televisão e exigências de cota (taxação de 3% das emissoras de televisão abertas e a cabo, para um fundo de financiamento do cinema, além do cumprimento da obrigatoriedade de exibição de 30% da programação comprada de produtores independentes brasileiros, cota de tela para os filmes brasileiros na TV] (MARSON, 2009, p. 152).

Todas essas propostas consideradas essenciais excluem da centralidade da pauta a preservação, conservação e memória do acervo audiovisual, que constam apenas no pilar das novas tecnologias, e não como eixo basilar. Observa-se também a ausência de expansão do acesso a novos grupos sociais por meio da formação e oportunidade de trabalho na cadeia criativa do setor.

Esse último ponto ganha significativas proporções com a ascensão do governo democrático popular nos anos 2000, quando movimentos sociais ganham espaço em prol da assecuração de direitos, ratificadas na Carta Magna.

Esse é o tema da nossa última seção, onde apresentaremos a irrupção expressiva do cinema de guerrilha, a ratificação do *longrametragismo* como prioridade na produção fílmica e o dilema, sem possibilidade de saída e reproduzido pela elite compósita criativa, entre nacional e estrangeiro, Estado e mercado, sendo representado no que chamamos de *paradoxo de Becker*.

O cinema de guerrilha contra o paradoxo de Becker

Após a III CBC, a defesa da autossustentabilidade do setor inserindo-o na indústria cultural passou a ser a consigna dos trabalhadores para se criar de fato política pública para o setor. É nessa seara que entra o que denominamos paradoxo de Becker.

Usual e equivocadamente chamado de copo de Becker⁴ tal objeto é utilizado em laboratórios para dissolver substâncias e realizar reações que têm sólidos como um dos seus elementos. O paradoxo de Becker é um termo que remete a uma figura de linguagem. Serve para ressaltar as multiplicidades de significantes misturados em uma consigna consistente (autossustentabilidade do setor) que expressa a luta em prol das políticas públicas para o audiovisual no Brasil. O problema é o significado (conceito) inconsistente de política pública, que imerge sua defesa em uma contradição tão variável que desencadeia a atomização de propostas. Isto é, cada um tem uma posição sobre políticas públicas e, juntas, as diferentes posições não adicionam ampla defesa de acesso e fomento.

A ponta oposta que releva/explicita o paradoxo de Becker é representada por um amplo grupo de cineastas, cinéfilos, autores e entusiastas de *fanfics*⁵, fazedores de cultura que trabalham no audiovisual e buscam realizar seus filmes e pesquisadores de narrativas emergentes; em outras palavras, um grupo que compõem o chamado cinema de guerrilha. É importante ressaltar que esse cinema está na base da pirâmide das produções independentes, tendo baixíssimo ou nulo orçamento para a realização de filmes. Esse grupo emergiu consideravelmente após a expansão da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2006.

Criada muito em função dos resultados da III CBC, a Ancine surgiu em 2001, graças às formulações do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic), que se preocupava em combater a hegemonia cinematográfica norte-americana, promover maior integração do cinema com a televisão e reduzir os preços dos ingressos para as exhibições de filmes. Sua principal ação foi a criação de uma agência e de um fundo específico que passou a ser o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (MARSON, 2009).

A medida provisória no 2.228/01, que estabelece a criação da Ancine, abre espaço para uma regulação do mercado cinematográfico como um todo, definindo o que é audiovisual, criando o Conselho Superior de Cinema e determinando o retorno das cotas na tela e a taxa da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine). As leis subsequentes foram a lei no 11437/06, que altera a destinação de receitas decorrentes da Condecine, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, e a lei no 12.485/11, que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado e condecora o auge de investimentos no setor, que saltaram de R\$ 35 milhões em 2006 para R\$ 1 bilhão em 2013, graças à aprovação da Condecine-Teles⁶.

⁴ Porto e Vanin (1993) apontam o equívoco nos termos “copo de Becker” ou “vidro de Becker” e “terra de Fuller”, que passam a ideia de que Becker e Fuller são os inventores desses objetos. Na verdade, ninguém com o sobrenome Becker inventou o copo. Trata-se do sobrenome de uma família que montou uma manufatura de balanças analíticas denominada Becker & Sons e patenteada em 1915, graças ao sistema *chainomatic*. Os autores apontam que a equivocada alusão aos supostos inventores pode se explicar por uma indevida ligação com o economista e químico Johann J. Becker, que viveu no século XVII e foi autor da teoria da composição da matéria, que serviu de base posteriormente para a teoria do flogístico.

⁵ *Fanfics* (ficções de fãs, em português) são narrativas ficcionais escritas e divulgadas por fãs a partir do conteúdo original de produções como livros, filmes e séries.

⁶ Condecine-Teles é uma modalidade da Condecine paga pelas operadoras de telecomunicações com base nos valores recolhidos para a Taxa de Fiscalização e Funcionamento (TFF) do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Para mais informações, sugerimos ler (on-line): <https://antigo.ancine.gov.br/pt-br/condecine> (acesso em janeiro de 2022).

Com o rápido aumento do recolhimento, o Estado pôde gerir os investimentos priorizando o longa-metragem como mote de divulgação das obras audiovisuais no país. O que parece um cenário favorável, com altos investimentos, obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos equipamentos culturais e as centenas de programas federais criados nesse contexto, não corresponde aos investimentos dos filmes produzidos pelo cinema de guerrilha, que continuava com baixíssimos orçamentos, tendo visibilidade apenas em cineclubes, mostras e festivais nacionais e internacionais (de médio e pequeno porte).

Os filmes produzidos por esse cinema são, em geral, curtas e médias metragens, muito devido ao pouco investimento e à própria captação de recursos extremamente limitados. Essa é uma das grandes razões para os filmes do cinema de guerrilha não aportarem nas salas de exibição. O *longrametragismo* ainda reverbera como o principal expoente de fomento e viabilização de obras fílmicas no país.

Esse quadro não indica que não houve irrupção do cinema, pelo contrário: nessa seara surge a Associação de Profissionais do Audiovisual Negro (Apan), entidade que mais cresce no país, defendendo políticas de ação afirmativas para o setor, coletivos de mulheres, realizadores indígenas e quilombolas, coletivos de realizadores vinculados à temática LGBTQIAP+, os pontos e pontões de cultura, cineclubes e mostras e festivais liderados por esses grupos, que ajudam a circular a exibição, abarcando grande parte do território nacional. Dessa forma, encontramos nas discussões sobre políticas públicas setores que evidenciam o *beco sem saída* da *elite compósita criativa*, que gira em torno do *paradoxo de Becker*, pressionando para que se expanda a oportunidade isonômica de acesso aos grandes recursos no audiovisual.

No exato momento em que eclode a pandemia de Sars-COV-2, entre 2020 e 2021, sustam-se as produções no cinema de guerrilha. Muitos suspenderam as atividades e passaram a manter sua existência sem a arte como fonte de renda — que, aliás, para esses grupos, nunca chegou a ser a fonte de renda principal.

Atualmente, o audiovisual passa pelo segundo processo mais tenebroso desde o período do fim da Embrafilme. Com a ascensão do governo Bolsonaro à Presidência da República, o Ministério da Cultura tornou-se uma Secretaria da Cultura, vinculada ao Ministério do Turismo, e sua principal diretriz é dirimir a expansão das políticas públicas que abarcariam os “fazedores de cinema” do cinema de guerrilha. Com a suspensão ilegal do FSA, o cinema mais uma vez estagnou, porém com nuances específicas.

A grande característica de determinadas produções não pararem (foram interrompidas apenas nos primeiros oito meses da pandemia) foi a entrada dos canais OTT⁷, popularmente chamados de *streamings*, e da TV por assinatura no mercado nacional. Muitos trabalhadores do audiovisual passaram a produzir suas obras nesses nichos, já que a lei no 12.485/2011 — Capítulo V Do Conteúdo Brasileiro — garante cota na tela tanto para canais de grade fechada (TV por assinatura) como para canais OTT.

⁷ OTTs são serviços que garantem a distribuição de conteúdos e vídeos sob demanda (VoD), por meio da rede banda larga (internet).

O debate que vem ocorrendo atualmente e de maneira pouco articulada no setor é a regulamentação dos vídeos sob demanda (VoD), que impacta diretamente os investimentos e a entrada dos canais OTTs no Brasil. Desde 2018, o Conselho Superior de Cinema vem debatendo se o serviço de VoD adequa-se integralmente na lei no 12.485/2011, questionando se o Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) e sua respectiva lei contempla e regula a difusão de conteúdo audiovisual no uso da banda larga (internet). Esse debate tem sido central para se pensar os rumos das empresas estrangeiras no país. O que está em jogo é a capacidade estrondosa de recolhimento, feita pela taxa Condecine, e também a ampla oportunidade de esses canais terem uma cota que atenda desde produtoras independentes nacionais até a exibição mensal de filmes nacionais nos horários nobres. A defesa de algumas entidades do setor, como o Sindicato Interestadual dos Trabalhadores na Indústria Cinematográfica e do Audiovisual (STIC), a Associação Brasileira de Cineastas (Abraci), o Sindicato dos Técnicos de Cinema do Estado de São Paulo (Sindcine) e a Apan, consistia na incorporação dos serviços de VoD na lei no 12.485/2011, assegurando principalmente uma cota mínima de investimento em conteúdo nacional feito por produtoras independentes no país.

Em 2020, o debate ganhou força na Câmara dos Deputados, por meio da apreciação do projeto de lei (PL) no 4.192/2019 e do projeto de decreto legislativo (PDL) no 403/2020, que propõe suspender o reconhecimento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) de que os VoD não se enquadram como SeAC e sim ao Serviço de Valor Adicionado (SVA),

em que as tarifas (do SVA) são mais brandas e sem regulamentação integral da Anatel. Isso manteria a assimetria tributária entre a TV por assinatura, que paga ICMS, e os serviços de VoD, que recolhem ISS. Interessante analisar que o tributo pago no Brasil para serviços de VoD (ISS) é inferior ao que se paga em outros países⁸.

Ambos os documentos foram entregues pelo deputado federal Paulo Teixeira (PT-SP) e tentam impedir a desvinculação da regulamentação dos VoD na lei no 12.485/2011.

A grande tensão, acreditamos, é a defesa do atual governo de que a Ancine não tem competência jurídica para regular o VoD, direcionando o debate para a jurisdição da Anatel. Dessa forma, a Ancine fica de fora da regulação, abrindo caminho para a pulverização de competências no trato de políticas públicas para o audiovisual no contexto de regulamentação do 5G (ou sociedade 5.0) no Brasil.

Mesmo com o debate importante sobre a regulação do VoD, o setor do audiovisual continua sem articulação orgânica com os “fazedores de cinema”. O governo Bolsonaro reprimiu e censurou por diversas medidas as produções fílmicas, restringindo investimentos diretos. Mesmo assim, a falta de organicidade nas pautas em prol da expansão do acesso à esfera criativa não foi um dos grandes pontos a ser tocado e defendido.

⁸ Para mais informações, ler (on-line): <https://telaviva.com.br/27/05/2020/gt-propoe-condecine-vod-sobre-faturamento-com-modelo-de-incentivo-a-investimento-direto-na-producao/> (acesso em janeiro de 2022).

O que podemos analisar diante dessa multiplicidade de significantes é um furor criativo que se apagou imageticamente, fruto das alterações ultraconservadoras do atual governo. Mesmo diante do apagão imagético, o setor dominante do audiovisual flerta com os equivocados significados de políticas públicas, reverberando em múltiplos significantes impossíveis de estabelecer a adesão da classe e muito menos de grande parte dos espectadores brasileiros.

Consideramos que o cinema de guerrilha é a saída do potencial criativo capaz de explicitar a contradição dos grandes realizadores nacionais condescendentes com o escopo cultural nacional.

Os rumos que rompem esse paradigma estão na execução e na escrita de histórias potentes e mobilizadoras e, ao mesmo tempo, fora da tela diegética, em travar a luta organizada em prol da ampliação de acesso a todos os grupos sociais que emergiram no cenário audiovisual nos últimos 20 anos. A visibilidade e o engajamento deve começar com um passo importante para que o Brasil seja tragado pela sociedade 5.0 ao menos com anteparos.

Considerações finais

Apresentamos os pontos nevrálgicos da impossibilidade de organizar coletivamente o setor do audiovisual. O objetivo dessa organização seria expandir o acesso ao setor, com financiamento direto e indireto para a esfera criativa diegética do país. A elite compósita criativa tenta resolver esse equilíbrio entre investimentos, mas sem pensar em sua expansão; quando tenta fazer isso, formula sugestões que reproduzem o dualismo entre política pública e mercado. Essa luta circular pode ser caracterizada pelo que chamamos de *paradoxo de Becker*, isto é, uma tentativa de compreender o beco sem saída em que se desenrolam as políticas para o setor.

Consideramos pertinente destacar, mesmo que brevemente, os múltiplos significados acerca de como o setor define política pública, desencadeando, com isso, inúmeros equívocos sobre a aplicabilidade estratégica de execução. O grupo de criadores que revelam a contradição deste paradoxo é o cinema de guerrilha, a grande potência em voga. É em suas narrativas, com enfoque identitário, que se revela não somente a elite compósita, mas propriamente a exclusão de acesso aos grandes investimentos, dada a pouca ênfase dos programas nacionais de estimularem, por exemplo, formação, viabilização de facilidades tributárias para a edificação de novas produtoras, lançamento de editais afirmativos, suporte na distribuição, preservação, equipamentos para a pós-produção etc.

Apesar das dificuldades, o cinema de guerrilha resiste e retoma os trabalhos após a flexibilização das medidas sanitárias no contexto da pandemia que ainda nos atinge. Se existe um grupo que pode explorar a contradição dos gestores e propositores das políticas públicas, é o movimento do cinema de guerrilha. Nossa esperança está na força dialética em persistir, contando histórias, e em pressionar para executar políticas. Esperamos que as próximas cenas sejam o segundo ponto de virada na história, uma reviravolta em que a liderança do cinema de guerrilha possa trazer finais incômodos e livres das anestésias criativas.

Rachel Aguiar Estevam do Carmo é Professora adjunta do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFRJ, com período sanduíche na Fondazione Istituto Gramsci (Itália). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal Fluminense (UFF) e graduada em pedagogia pela UFF. Roteirista (ECCR). Líder do grupo de pesquisa *História e Legislação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE): Reflexões pertinentes* NEPP-DH/UFRJ-CNPq. Membro da Associação de Profissionais do Audiovisual Negro (Apan) e da Sociedade Brasileira de Estudos de Cinema e Audiovisual (SOCINE). Conselheira titular da Setorial do Audiovisual do Conselho Municipal de Política Cultural (CMPC) de Niterói.

Bibliografia

BRASIL. Medida provisória nº 2228, 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. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 3, 10 set. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 2, 13 set. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.437 de 28 de dezembro de 2006. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional-CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, p. 30, 29 dez. 2006.

DELEUZE, Gilles. **A imagem-tempo: cinema 2**. Lisboa: Assírio & Alvim, 1985.

EPSTEIN, JEAN. **Écrits sur le cinéma**. Tomo I. Paris: Seghers, 1974.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: um ensaio de interpretação sociológica. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

LACAN, J. (1998) *Escritos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.

LAUTERJUN, Fernando. "GT propõe Condecine Vod sobre faturamento com modelo de incentivo a investimento direto na produção". **Telaviva**, Tributação, 27 maio 2020. Disponível em: <https://telaviva.com.br/27/05/2020/gt-propoe-condecine-vod-sobre-faturamento-com-modelo-de-incentivo-a-investimento-direto-na-producao>. Acesso em: fev. 2022.

MARSON, Melina Izar. **Cinema e política de Estado**: da Embrafilme à Ancine. São Paulo: Escrituras, 2009.

MASCARELLO, Fernando (org.). **História do cinema mundial**. Campinas: Papirus, 2006.

PORTO, Paulo Alves; VANIN, José Atilio. "Copo de Becker" e "Terra de Fuller", dois erros correntes na nomenclatura química do Brasil. **Rev. Química Nova**, v. 16, n. 1, p. 69-70, 1993.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 6.ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

RANCIÉRE, Jacques. **A fábula cinematográfica**. Campinas: Papirus, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães, dez. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

Como citar:

CARMO, Rachel Aguiar Estevam do. As políticas públicas para o audiovisual no Brasil: Do (possível) furor criativo ao apagão imagético. *Revista Metaxy*, Rio de Janeiro, PPDH/NEPP-DH/UFRJ, v. 4, n. 1, p. 64-82, 2023. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/metaxy>