

Tela Viva

A hora é de união e responsabilidade

Por Christian de Castro

15 de abril de 2019

Como órgão responsável pelo fomento ao cinema e ao audiovisual no Brasil, convém à ANCINE ficar nos bastidores, e não sob os holofotes – papel mais adequado aos talentos responsáveis pelos filmes e séries nacionais. Contudo, desde a divulgação, em 29 de março, de um Acórdão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 721/2019), a Agência Nacional do Cinema se tornou protagonista de um roteiro que vem deixando apreensivos os agentes de mercado e a própria sociedade, em função de rumores e informações desencontradas que, ajudam a criar uma atmosfera de instabilidade e incerteza em relação ao futuro da política pública estruturada para o setor. Correndo o risco de cometer um spoiler, antecipo que a continuidade da atividade de fomento da ANCINE não está ameaçada. Ainda.

Essa história começou, na verdade, em maio de 2018, quando auditores do TCU entraram com um pedido de medida cautelar para que fosse suspenso o lançamento de um conjunto de editais do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). O pedido se baseava em um relatório datado de 29 de março daquele ano, que apontava falhas nas prestações de contas do Fundo no período entre janeiro de 2016 a e junho de 2017 – anterior, evidentemente à minha gestão, iniciada em janeiro de 2018.

No cerne dos questionamentos do TCU estava o ANCINE+Simples, metodologia de prestação de contas adotada na gestão anterior, em 2015, por meio da Instrução Normativa 124. O órgão de controle fez duras críticas à "simplificação de procedimentos" que reduzia a segurança jurídica da Agência e, sobretudo, à decisão de se fazer prestação de contas por amostragem de projetos. Segundo o TCU, tal metodologia é inconstitucional e pode ter resultado em prejuízos ao erário.

O relatório do TCU resultou, em 3 de julho, no Acórdão 4.835, que solicitava à ANCINE um Plano de Ação para o saneamento das fragilidades apontadas. Cuidadosamente construído pelas áreas técnicas e aprovado pela Diretoria Colegiada da Agência, esse plano foi entregue ao órgão de controle no início de setembro – dentro do prazo concedido, de 60 dias.

Desde que assumi o cargo de diretor-presidente da ANCINE, estabeleci muito claramente, como norte e premissa de minha gestão, a necessidade de agilizar, simplificar e desburocratizar processos. Isso porque, sem prejuízo das conquistas acumuladas e apesar da excelência de seu corpo técnico, a Agência se tornara pesada, lenta e ineficiente. Com uma estrutura e uma filosofia de trabalho tornadas obsoletas pelo próprio crescimento do mercado, a ANCINE já não vinha dando conta do desafio de regular e fomentar a indústria do audiovisual de forma compatível com a responsabilidade de gerir recursos públicos da ordem do bilhão de reais, a cada ano. As recomendações do TCU comprovaram o acerto desse diagnóstico.

Desde o início desse processo, portanto, foram duas as minhas preocupações: atender da melhor forma possível ao comando do TCU e garantir a continuidade da operação do FSA, com agilidade, transparência e eficácia. Principal mecanismo de fomento ao cinema e ao audiovisual no país, a paralisação do Fundo teria um impacto profundamente negativo em toda a cadeia produtiva do setor, que gera renda e emprega dezenas de milhares de profissionais, sem falar na sua relevância cultural, que ultrapassa a questão econômica. Nesse sentido, em pouco mais de 14 meses no comando da ANCINE, meu esforço tem sido no sentido de compatibilizar a exigência, pelos órgãos legais, de mitigação de passivos deixados por gestões passadas com a continuidade da operação do FSA e das ações de fomento indireto, indispensáveis para que filmes e séries brasileiros continuem a ser produzidos e veiculados nas nossas telas.

Por iniciativa e proposta minha e da nova equipe que gere a Agência, em função da complexidade do tema e da necessidade de estabelecer uma sintonia fina com o TCU, desde que foi notificada, em julho de 2018, a ANCINE realizou reuniões mensais com o órgão de controle, de forma a apresentar as medidas adotadas para o aprimoramento dos processos de prestação de contas e esclarecer as especificidades da indústria audiovisual e da realidade operacional da Agência.

Resultou desse profícuo diálogo, por exemplo, a proposta de adoção da tecnologia blockchain no registro e análise das prestações de contas dos recursos públicos aportados em projetos audiovisuais, diretamente (via FSA) ou indiretamente (via renúncia fiscal). O inédito debate técnico inédito realizado entre ANCINE e TCU fez também com que o Plano de Ação inicialmente proposto fosse ajustado e complementado, sendo novamente aprovado pela Diretoria Colegiada em 27/11 e, em seguida, reenviado ao TCU para análise e avaliação, ainda pendentes. Não convém falar em herança maldita, mas foi também esse diálogo que permitiu a construção de uma relação de confiança entre o TCU e a atual gestão da ANCINE, fundamental para a superação do difícil legado que encontramos.

Diante do risco de paralisação do FSA, a ANCINE apresentou sua defesa, demonstrando que a atual gestão já vinha tomando medidas corretivas relacionadas à matéria. É importante ressaltar aqui que a análise realizada pelo TCU coincidia em grande parte com o diagnóstico interno feito, por meu comando, já nos primeiros meses de 2018 – sendo que diversas medidas recomendadas pelo órgão de controle para corrigir os rumos e adequar a capacidade de operação da Agência já estavam sendo implementadas antes mesmo da notificação do Tribunal de Contas. Demonstrada a efetiva mudança de rumo na gestão da ANCINE, o pedido cautelar de interrupção da operação do FSA foi indeferido, e descartada a hipótese de paralisação da atividade de fomento.

O Plano de Ação proposto é ambicioso e complexo, pois envolve várias áreas da Agência e exige alterações normativas, na gestão de pessoas e na gestão de sistemas. O plano está estruturado em quatro eixos:

- 1) Revisão do modelo de aprovação e acompanhamento de projetos;
- 2) Criação do novo modelo de prestação de contas e da execução de recursos;
- 3) Aprimoramento da gestão; e
- 4) Superação do passivo de prestação de contas.

Os Eixos 1 a 3 reúnem ações voltadas para o aprimoramento da qualidade da gestão da ANCINE, pautada pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, esses três eixos almejam uma verdadeira "virada de chave" na operação de fomento.

Já o Eixo 4 tem como objetivo superar o gigantesco passivo de prestação de contas, por meio de mudanças metodológicas e de necessárias ações de apoio – como a inédita realocação interna de servidores, reforçando as áreas de controle da ANCINE.

A nova metodologia de prestação de contas, construída ao longo do ano passado pela equipe técnica da Agência após reuniões com o mercado, não trabalhará mais com dados declaratórios enviados pelos proponentes, mas com informações de pagamentos advindas direto da execução bancária. Além disso, já reforçamos o Sistema de Triagem Financeira – STR, ferramenta de apoio à análise financeira dos projetos: em janeiro deste ano, o STR foi migrado para versão on-line, com grande ganho na relação com os proponentes e no saneamento de informações relevantes para a análise.

A última versão do sistema prevê uma relação interligada ao sistema de pagamentos do Banco do Brasil, instituição financeira onde os recursos de fomento indireto e direto devem ser movimentados. Com essa conexão entre os sistemas (ANCINE e Banco do Brasil), a Agência poderá, no último estágio do Plano de Ação, acompanhar a execução em tempo real dos projetos, bem como realizar todos os cruzamentos de dados necessários para a análise. Estes cruzamentos poderão, futuramente, através de trilhas de auditoria e predição tecnológica, encurtar com segurança e com um alto nível de controle o tempo das análises de prestação de contas.

Convém ressaltar, por fim, que o TCU não realizou uma determinação direta de interrupção da operação do FSA. Não houve comando para que os editais fossem suspensos, ou para que as liberações de recursos fossem travadas. O próprio Ministro do TCU André Luiz de Carvalho se manifestou nesse sentido, em reportagem veiculada pelo jornal "O Globo" em 5 de abril ("Relator do TCU diz que não paralise ANCINE"). Na mesma matéria, o Ministro Relator confirmou a pauta de reuniões mensais entre o Tribunal e a Agência e reconheceu que o Plano de Ação já se encontra em execução.

Mas é preciso ser realista: um passivo acumulado ao longo de mais de 10 anos de operação não se resolve da noite para o dia. O fato é que, por motivações alheias ao interesse público, ao longo da última década a movimentação de projetos foi alavancada de forma muito superior à capacidade operacional da ANCINE: foram anos e anos aprovando e liberando recursos em limite muito acima do possível de ser operacionalizado, principalmente no tocante à análise das prestações de contas. O resultado é que milhares de projetos precisam ser saneados, o que exige ajustes que já estão sendo implementados, mas cujos efeitos levarão tempo para serem percebidos. Além disso, cabe ressaltar que estes projetos foram executados ao longo de anos a partir de regramentos estabelecidos pela administração pública. Também é necessário se atentar para a insegurança jurídica que uma mudança de entendimento traria para estes projetos, já executados, que aguardam avaliação das contas pela Ancine.

Uma enorme carga de mudanças se faz necessária para que consigamos atender à todas as determinações do órgão de controle. Esse desafio se torna ainda mais complexo no contexto de racionalização e necessária austeridade que prevalecem na atual administração pública, dificultando, por exemplo, qualquer perspectiva de aumento da força de trabalho da Agência. Ainda assim, a ANCINE já demonstrou de forma clara ao TCU que está agindo em consonância com as recomendações do órgão de controle, com impactos positivos na qualidade da gestão.

É importante deixar claro que a ANCINE e o TCU estão do mesmo lado. Mas isso não basta. Daí o "ainda" no final do primeiro parágrafo deste artigo: para que essa história tenha um final feliz, é importante que todos contribuam – agentes do mercado e servidores públicos, políticos e gestores, mídia e sociedade – rechaçando a irresponsabilidade daqueles que enxergam na crise a oportunidade para impor agendas ultrapassadas ou, pior ainda, sabotar abertamente o trabalho da Agência.

Em um momento de turbulência, no qual ataques orquestrados ameaçam interromper um ciclo virtuoso do cinema e do audiovisual no Brasil, é preciso demonstrar união e responsabilidade. Tanto é assim que os próprios agentes de mercado já estão se mobilizando pela união em torno da defesa da ANCINE. Até porque ANCINE e TCU, mercado e sociedade, no fundo perseguem a mesma coisa: a defesa de uma política de fomento ágil, eficaz, transparente e responsável na gestão de recursos públicos.

Christian de Castro é diretor-presidente da ANCINE