

Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
Departamento de Sociologia

# Política Cultural o audiovisual

Anita Simis

Coletânea de trabalhos apresentada  
à Faculdade de Ciências e Letras da  
Universidade Estadual Paulista para  
Concurso de Habilitação à Livre  
Docência junto ao Departamento de  
Sociologia.

Araraquara  
2010

Este trabalho, ainda que não seja comparável ao esforço despendido na construção de uma pirâmide, só foi possível porque na retaguarda está Sergio Muniz e, na frente, Marcelo Simis Muniz, inteligente e sensível.

# Política Cultural: o audiovisual

## Conteúdo

Apresentação .....	4
1. A política cultural como política pública .....	9
2. Cinema e democracia: rimas e contrastes .....	26
3. Cinema e política cultural durante a ditadura .....	39
4. Concine – 1976 a 1990 .....	44
5. Cinema e política cinematográfica .....	65
6. A Globo entra no cinema.....	95
7. Introdução da TV por assinatura no Brasil: algumas questões .....	109
8. Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio? .....	124
9. Celular móvel: outra morada de entretenimento .....	144
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>152</b>

## Apresentação

Alguns dos textos reunidos nesta coletânea foram apresentados em congressos ou seminários, em tempos diferenciados, mas tem uma determinada unidade temática: tratam da política cultural para o audiovisual. Este tema foi formulado e desenvolvido depois que terminei o doutorado, quando o audiovisual se impôs como objeto mais abrangente que o cinema, alcançando outros meios de comunicação, e deriva de uma pesquisa mais ampla que estou desenvolvendo sobre cinema, rádio e televisão e mais recentemente o celular móvel.

Procurei organizá-los numa sequência, enlaçando-os com outros ainda inéditos, na pretensão de realizar uma exposição do tema que possibilite ao leitor uma compreensão integrada da problemática da política cultural para o audiovisual. Propositadamente, em diversos momentos, não eliminei as repetições para manter o encadeamento e a argumentação intactos.

Quanto às origens e a disposição dos trabalhos nesta coletânea, o primeiro texto, “A política cultural como política pública”, foi elaborado para ser publicado no livro *Políticas Culturais no Brasil* (Salvador: Edufba, 2007, p. 133-155), organizado pelos professores Antonio Albino Canelas Rubim e Alexandre Barbalho. O objetivo era analisar a trajetória das políticas culturais nacionais para ampliar a discussão democrática das políticas públicas de cultura no Brasil. Assim, apresentei de modo sucinto um retrospecto do que foi a política cultural no Brasil, particularmente como ela se desenvolveu durante a última década, quando há uma intensificação da globalização. Esta reflexão – primordial para iniciar a leitura desta coletânea - partiu do pressuposto de que política cultural é um direito social e, portanto, parte das políticas públicas, isto é, um dever do Estado. Procurei entender o movimento que ocorreu da integração nacional, da estruturação e consolidação de uma sociabilidade ligada à nação, da identidade nacional à globalização que dissolve a idéia de nação e recompõe o culturalismo, portador da bandeira da afirmação da diversidade.

O segundo trabalho, “Cinema e democracia: rimas e contrastes”, com alterações, principalmente atualizando dados, é o mesmo texto escrito para compor o dossiê especial Cultura e Pensamento, publicado na revista *Eptic On Line* (vol II – Dinâmicas Culturais, 2006b, p.59-69). Sem a pretensão de uma investigação exaustiva, mas apenas sugerindo uma vertente por onde possam escoar novas formas de análise a respeito dos mecanismos de incentivo ou de regulação da atividade cinematográfica, este trabalho teve por objetivo traçar, de forma abrangente, uma comparação entre o percurso do cinema brasileiro pós Departamento de Informação e Propaganda (DIP) e pós Embrafilme. Na verdade, a primeira versão tratava conjuntamente dos momentos de ditadura e de democracia em nosso país e concluía que muitas das ações empreendidas durante esses os períodos têm-se apresentado similares ou mostram uma continuidade. Esta versão panorâmica resultou em artigo escrito para uma revista alemã *Augen-Blick* (Marburg), v.38, p.37 - 50, 2006 e foi apresentada no V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura – Enlepicc (Faculdade Social da Bahia, de 9 a 11 de novembro de 2005). Posteriormente ampliei a análise e desmembrei os períodos, tratando-os separadamente em dois trabalhos: este acima mencionado e “Cinema e política cultural durante a ditadura”, apresentado na sequência desta coletânea. Neste último, procurei traçar os principais aspectos que caracterizaram a ditadura de Getúlio Vargas (1937 a 1945) e estabelecer correlações com o período do regime militar, de 1964 até a eleição de Tancredo Neves, em 1985.

O trabalho seguinte aprofunda uma análise mais específica da política cultural para o cinema em regimes diferenciados ao analisar o Conselho Nacional de Cinema (Concine), desde sua criação, em 1976, até 1990, e está publicado em *Políticas Culturais em Revista* (Revista eletrônica, 1(1), 2008b, p. 36-55). Trata-se de um Conselho que, em seus quase 14 anos, conviveu com, teve seis dirigentes, quatro estatutos diferentes e baixou 195 Resoluções. Assim, o artigo visa a análise da trajetória de um mesmo órgão, mas em regimes diferentes, seus antecedentes, seus principais problemas de gestão, as resoluções mais polêmicas e algumas hipóteses para sua extinção.

Na sequência, “Cinema e Política Cinematográfica” será em breve publicado em uma coletânea organizada por César Bolaño, Cida Golin e

Valério Brittos, intitulada *Economia da Arte e da Cultura*. O objetivo deste trabalho foi analisar a relação cinema e Estado ou como se fez cinema em nosso País, desde os primórdios desta atividade até o princípio do século XXI. Nesta trajetória, o principal enfoque foi mostrar que medidas propiciaram a produção dos filmes, aquelas que de fato impulsionaram a atividade para estabelecermos critérios que possam balizar e justificar fases da produção cinematográfica no País.

Os três trabalhos seguintes já tratam de outro meio de comunicação. O primeiro, “A Globo entra no cinema”, aborda a relação entre televisão e cinema e foi escrito como capítulo para o livro *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia* (São Paulo: Paulus, 2005) organizado por Valério Cruz Brittos e César Bolaño. A pesquisa procurou compreender por que, e em qual momento, as empresas das Organizações Globo passaram a se interessar em participar da produção de filmes, estruturando a Globo Filmes. O outro, “Introdução da TV por assinatura no Brasil: algumas questões” foi publicado no livro *Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia* (Edufba, terceiro volume da Biblioteca Eptic, 2005). Como diz o próprio título, a pesquisa procurou investigar em que momento se iniciou a TV por assinatura no Brasil. Sabendo-se que a Lei do Cabo foi promulgada apenas em 1995, porque a TV por assinatura demorou a se instalar no Brasil e, mais especificamente, que divergências retardaram a regulamentação da TV a cabo. A partir destas questões traçamos algumas considerações acerca da introdução da TV por assinatura no Brasil. Verificamos que durante o regime militar prevaleceram as influências patrimonialistas. Entretanto foi durante o regime democrático que medidas legais disfarçadas possibilitaram a concessão de numerosos beneficiários. Finalmente, impulsionado pelo Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, o processo formal de elaboração de um regulamento próprio para a TV a cabo no Brasil começou em 1993, momento em que o mercado passou a se estruturar como oligopólio (mídia tradicional e telecomunicações).

O artigo “Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?” é ainda um trabalho inédito que pode ser pensado como desdobramento do anterior. Aborda o controvertido caminho percorrido pelo

Conselho de Comunicação Social, instrumento da maior importância para uma política cultural do audiovisual democrática. Os impasses sofridos para sua instituição, as longas articulações entre atores diversos (Estado e sociedade civil) e a importância de seu papel no sentido de viabilizar formas para regulamentar as relações da produção independente com a televisão<sup>1</sup> tornaram-no tema de um objeto de pesquisa que persegui por mais de dez anos.

Faço notar que a preocupação com o Conselho de Comunicação Social está intimamente associada com o restante dos trabalhos em mais uma perspectiva. Dependendo de qual contexto histórico e social esteja, um Conselho pode ser um instrumento privilegiado de uma política cultural democrática, pois o mesmo instrumento pode ser democrático numa sociedade solidariamente articulada, mas também pode ser um entrave autoritário ou burocrático numa sociedade gelatinosa, pouco organizada. Assim, não por acaso nesta coletânea trabalhamos com: o Conselho Nacional de Cinematografia do Departamento de Imprensa e Propaganda, o projeto do Conselho Nacional de Cinema (CNC) proposto pelo deputado Jorge Amado, o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo do Instituto Nacional de Cinema, o Conselho Nacional de Cinema (Concine), o Conselho Superior de Cinema.

Por fim, o último trabalho incluído foi “Celular móvel: outra morada de entretenimento”, que também se encontra no prelo. Em 2005 escrevi um artigo, “Luzes e Foco sobre Kracauer”, publicado em *Estudos de Sociologia* e, em 2009, com a publicação em português da obra **Ornamento da massa**, revisei as idéias deste grande intelectual para refletir sobre a produção, distribuição e consumo de conteúdos culturais (filmes, fotografias, músicas) a partir de aparelhos celulares. Se nosso mundo já é acentuadamente visual em contraposição ao século XVI, quando os sentidos mais importantes eram o tato,

---

<sup>1</sup> Essa sempre foi uma reivindicação de alguns setores ligados ao cinema brasileiro que consideram que o Estado não deve financiar o cinema, mas sim dar condições institucionais para que ele exista, criando leis que permitam a existência do cinema nos meios eletrônicos, pois se a sala de cinema ainda é um importante segmento da cadeia econômica do filme, já que depende do seu resultado para obter visibilidade e desenvolver seu desempenho nas demais mídias, a televisão tornou-se o meio mais cobiçado para que o mesmo amplie substantivamente suas receitas.

o olfato e a audição, o que irá ocorrer com a propagação destes pequenos aparelhos móveis dotados de imagens audiovisuais? Como refletir sobre políticas públicas para que esses engenhos possam contribuir para a democratização do discurso audiovisual, no sentido de setores não ligados às indústrias criativas, produzirem, distribuírem e consumirem suas expressões culturais? Para dar conta destas questões escrevi um ensaio partindo do avanço das comunicações sobre o entretenimento, ou melhor sobre as novas formas de produção e difusão do entretenimento, particularmente aquelas proporcionadas pelo celular móvel, no contexto da convergência entre informática e telecomunicações e entre linguagens do áudio, do visual e da escrita.

Penso que esse trabalho fecha a minha sugestão de um índice sistemático para uma leitura deste trabalho, mas ela não impede outras. Assim espero poder contar com as apreciações e sugestões da banca examinadora para poder rever os textos.

# 1. A política cultural como política pública<sup>2</sup>

## Introdução

Para iniciar nossa reflexão sobre *Política Cultural*, creio ser preciso definir o que ela é, sua origem e como historicamente foi implementada.

Entendo a política cultural como parte das políticas públicas. É verdade que a expressão *política pública* possui diversas conotações, mas aqui genericamente significa que se trata da escolha de diretrizes gerais, que tem uma ação, e estão direcionadas para o futuro, cuja responsabilidade é predominantemente de órgãos governamentais, os quais agem almejando o alcance do interesse público pelos melhores meios possíveis, que no nosso campo é a difusão e o acesso à cultura pelo cidadão.

No entanto, ainda “é muito reduzida a atenção dada por políticos em geral e cientistas sociais às políticas públicas da área cultural, sejam elas oriundas de órgão federais, estaduais ou municipais” tal como apontava Mário Brockmann Machado (1984, p.7), em 1982, durante seminário realizado em São Paulo. Passados, mais de 20 anos, é significativo que embora a política cultural tenha se transformado e ganho tantos estudos empíricos e teóricos, nas ciências sociais - na área acadêmica das políticas públicas - é ainda um tema se não desconhecido, ao menos desconsiderado. Na verdade, é no âmbito dos estudos voltados para as comunicações que encontramos mais pesquisas e artigos sobre o tema. Quanto ao desinteresse com que a maior parte dos políticos trata a política cultural, penso que hoje, mais do que apontar outras carências com maior prioridade dada a falta de organização democrática da sociedade, podemos afirmar que trata-se de preconceito ou ignorância em relação ao assunto.

Primeiramente é preciso ter em conta que a Cultura é um direito e, nesse sentido, é muito mais que uma atividade econômica, embora a economia

---

<sup>2</sup> Com atualizações, correções e alguns cortes, este texto foi publicado in RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 133-155.

da cultura tenha hoje um papel importante na geração de empregos.<sup>3</sup> Os direitos sociais são aqueles que dizem respeito a um mínimo de bem-estar econômico, de participação, de ser e viver na plenitude a civilização, direitos cuja conquista se deu a partir do século XX e que se preocupam mais com a igualdade do que com a liberdade. Mas, para concretizá-los é preciso aceitar uma maior intervenção do Estado na vida dos cidadãos por meio de diversas instituições e variados instrumentos. É o caso da educação, da saúde e da moradia, hoje, direitos a que todo cidadão deve ter acesso, direitos garantidos pela Constituição da maioria dos países modernos<sup>4</sup>. No que diz respeito ao direito cultural, nossa Constituição de 1988 pela primeira vez reconhece a importância e abrangência da cultura na formação da civilização, mesmo que sua definição independa de uma referência pretérita ou do porvir e que os direitos culturais sejam compostos por uma “imensidão que somente pode ser resolvida no caso concreto a ser apreciado” (CUNHA FILHO, p. 35). O direito cultural concorre no aprimoramento democrático, ele é parte integrante da contra privilégios e da busca de uma socialização, não apenas de bens materiais, mas também do acesso à cultura, e neste sentido o Estado é responsável pela promoção da política cultural, nela incluída a defesa do patrimônio.

No Estado democrático, o papel do Estado no âmbito da cultura, não é produzir cultura, dizer o que ela deve ser, dirigi-la, conduzi-la, mas sim formular políticas públicas de cultura que a tornem acessível, divulgando-a, fomentando-a, como também políticas de cultura que possam prover meios de produzi-la, pois a democracia pressupõe que o cidadão possa expressar sua visão de mundo em todos os sentidos. Assim, se de um lado se rechaçam as iniciativas que favorecem a "cultura oficial", a imposição de uma visão monopolizada pelo

---

<sup>3</sup> Com dados defasados, há um texto interessante, que traz dados sobre 1994: “a cultura brasileira, considerando-se todos os seus setores, empregava cerca de 510 mil pessoas, divididos em 391 mil empregados no setor privado (76,7% do total); 69 mil trabalhadores autônomos (13,6%) e 49 mil nas administrações públicas (9,7%). Esse contingente é 90% superior ao empregado pelas atividades de fabricação de equipamentos e material elétrico e eletrônico; 53% superior ao da indústria de material de transportes (incluída a indústria automobilística, de autopeças e de fabricação de outros veículos); 78% acima dos serviços industriais de utilidade pública (energia elétrica e distribuição da água e esgotamento sanitário). Com relação ao setor de telecomunicações e correios, o total de empregados na cultura é 2,8 vezes maior”. O PIB da Cultura (2005).

<sup>4</sup> Sobre os direitos sociais, ver Quirino e Montes, 1986.

Estado do que deva ser cultura brasileira, por outro, não se pode eximir o Estado de prover esse direito social, de estimular e animar o processo cultural, de incentivar a produção cultural, sem interferir no processo de criação, e preservar seu patrimônio móvel e imóvel.

Na nossa discussão, esse é um ponto interessante, pois diz respeito à questão da autonomia, da emancipação das forças culturais. Durante anos fomos tutelados. O ufanismo era a tônica. Depois, no período democrático, chegamos a enveredar pelo caminho oposto, fechando as brechas para o florescimento de uma cultura autônoma.

Não podemos deixar de lembrar o que ocorreu com o cinema, uma das formas artísticas mais consolidadas durante o regime militar. Na volta ao regime democrático, em um movimento de contração paradoxal, o cinema estrangeiro pode questionar na Justiça a forma como o Estado organizou a política cinematográfica, asfixiando o espaço existente para expressão da produção cinematográfica nacional e, conseqüentemente, abrindo novos para o cinema concorrente. Distanciando-nos um pouco mais dos anos de chumbo, o primeiro presidente eleito pelo voto direto propôs encolher os espaços culturais, quando não, o exagero de extinguir as estruturas culturais. Sob a crítica cerrada da imprensa, que denunciava o favoritismo estatal, o corporativismo, a corrupção, o empreguismo, o cartorialismo artístico cultural, a responsabilidade do Estado se tornou omissa. Alguns artigos enfatizaram inclusive que as saídas possíveis para o desenvolvimento da produção cultural estariam no uso das próprias forças das atividades culturais, valendo-se para tanto de uma dose de inventividade, saúde e coragem. O comedor de marajás, aproveitando esse clima, se negou a propor iniciativas concretas, argumentando que o governo não pode ter uma política cultural, já que o Estado que empresa espetáculos, patrocina artistas ou promove iniciativas na verdade favorece uma "cultura oficial". Assim, proibiu que a gerência dos teatros, festivais, concertos, exposições, bibliotecas e museus ficasse a cargo dos artistas, empreendedores culturais e educadores, não dos burocratas. Ironicamente, não pode creditar a uma política cultural os benefícios indiretos que seu famoso plano econômico trouxe como consequência. Referimo-nos à abolição da subvenção ao cinema estrangeiro decorrente da remessa de 60% de seus rendimentos a um *câmbio*

*oficial*, que chegou a uma defasagem da ordem de mais de 122% em relação ao câmbio paralelo. Por ter passado despercebido, relato brevemente o que ocorreu. Com as mudanças na política econômica esta situação foi alterada. O câmbio oficial foi extinto e introduziu-se o câmbio livre, ou seja, o Banco Central deixou de estabelecer uma cotação oficial para a conversão. Continuaram a existir as cotações do dólar-turismo e do dólar no mercado paralelo, mas as remessas de lucros passaram a ser cotadas pelo câmbio livre, regulado pela oferta e demanda, flutuando conforme a realidade cambial do país. Em outras palavras, houve uma aproximação entre o valor do dólar livre e do dólar paralelo.<sup>5</sup> Mas, se a repercussão das medidas contidas no Plano Collor atingiram desfavoravelmente os setores que comercializavam o filme estrangeiro, por conta da falta de uma política cultural e de instituições culturais houve uma paralisação das atividades no âmbito da produção cinematográfica nacional até a chamada Retomada do Cinema Brasileiro<sup>6</sup>.

Voltando à nossa reflexão, é também interessante notar que hoje, com a difusão do conceito de globalização, entendido genericamente como uma abertura de via dupla ao mundo, já não se aponta o perigo da aculturação (especialmente da música totalmente despida de identificação) e da necessária

---

<sup>5</sup> A subvenção às matrizes estrangeiras é pouco significativa do ponto de vista de uma economia de divisas para o país (o total remetido no primeiro semestre de 1989 representa aproximadamente 4% do nosso saldo comercial de janeiro), mas é prejudicial a uma política cinematográfica de incremento à produção nacional, ao mesmo tempo em que incentiva a importação de filmes estrangeiros. Se considerarmos que antes do Plano um ingresso era vendido em média a US\$ 1 (no câmbio paralelo, NCrz\$ 78,00) e que o produtor recebia 33% deste valor, mas com um mínimo de um mês de diferença e, portanto, um valor corroído pela inflação, para que o produtor obtivesse o retorno de US\$ 500 mil, orçamento de um filme médio, seria preciso que ele fosse assistido por 1,5 milhão de espectadores, isto é, que *todos os filmes produzidos tivessem sempre o sucesso dos Trapalhões*, uma série que vence a concorrência de inúmeros filmes estrangeiros, inclusive "Batman" e sua milionária campanha publicitária. No caso do filme estrangeiro, as matrizes não têm as mesmas dificuldades. *Seu lucro provém da média dos filmes que importam* e podem oferecê-lo por um preço relativamente abaixo do nacional, mesmo tendo altos custos de produção, já que estes custos são abatidos, primeiramente, no seu mercado interno. A remessa ao câmbio oficial era, portanto, um incentivo extra significativo (um total de US\$ 23.540.908,31 só no 1º semestre de 1989) que contrabalançava o preço reduzido dos ingressos no Brasil.

No entanto, não são apenas as matrizes estrangeiras que tiravam vantagens da situação. Os darwinistas brasileiros que com sua esperteza se julgam mais aptos a sobreviver na selva da sociedade hiperinflacionária, logo encontraram uma forma de ganhar uma fatia deste bolo. Alguns distribuidores/exibidores brasileiros abriram nos EUA uma empresa que compra os títulos americanos, remete-os para a distribuidora brasileira e depois envia os 60% dos lucros permitidos, ao câmbio oficial, para fora.

<sup>6</sup> Ver sobre esse momento o artigo de Campos, 2006.

busca das raízes autênticas que formam a nacionalidade. Na balança da nossa identidade, nota-se que se a cultura tem pesado mais que a nação, ou o local/espço de origem, que ela está envolvida por intercâmbios versáteis, e em continua formação. Já se incorporou a crítica de que é enganoso buscar uma “identidade brasileira” ou de uma “memória brasileira”. Por outro lado, mais que contrapor a essa pseudo-unicidade as inúmeras identidades, creio que Ortiz (1985, p.139) foi feliz ao afirmar que a questão que se coloca é: “quem é o artífice desta identidade e desta memória que se querem nacionais? A que grupos sociais elas se vinculam e a que interesses elas servem?” Sem dúvida, o Estado articulou que “identidade” e que “memória” mereciam ser incentivadas e a história do nosso cinema espelha bem como esta expressão cultural foi apropriada pelos diversos governos, que a ligaram à integração, à identidade nacional, à estruturação e consolidação de uma sociabilidade vinculada ao território interno dos Estados-nação, mas também à formação do senso de nação republicana e recentemente à globalização.

Mas, trata-se de um estado de globalização imposto unilateralmente e é neste sentido que, conforme Martinez (2005, p.40), “os princípios e políticas de resguardo e preservação dos símbolos nacionais e da diversidade cultural, inclusive, que têm despertado o desenvolvimento audiovisual em diversos países, precisam ser entendidos”: como uma reação. Trata-se de um processo em que Hollywood surge, sem dúvida, como maior emblema, embora possamos identificar a gênese da distribuição de seus tentáculos muito antes dos anos globalizantes. Por outro lado, diversidade também pode ser pensada não só como reação, principalmente quando deixa em segundo plano as diferenças de classe e passa a ser apenas cultural, evidenciando uma retomada de um conceito de culturalismo em novas bases, sem polarização ideológica, embora também devamos notar que as visões culturalistas têm os mesmos pais fundadores, mas *não são homogêneas* em sua totalidade. Houve, na última década, uma reinterpretação na forma de pensar a política, agora centrada principalmente nos aspectos culturais e que coincide com o momento em que os EUA formatam o mundo à sua imagem. Conforme Bourdieu e Wacquant (2001), trata-se de um discurso que ao mesmo tempo que serve de

instrumento para a construção de políticas públicas e privadas, é também instrumento de avaliação dessas políticas e apóia-se numa série de oposições:

<b>MERCADO</b>	<b>ESTADO</b>
Liberdade	Coerção
Aberto	Fechado
Flexível	Rígido
Dinâmico, móvel	Imóvel, paralisado
Futuro, novidade	Passado, ultrapassado
Crescimento	Imobilismo, arcaísmo
Indivíduo, individualismo	Grupo, coletivismo
Diversidade, autenticidade	Uniformidade, artificialidade
Democrático	Autocrático ("totalitário")

Ora, o que se coloca é que o Estado é a negação da democracia, da diversidade, da liberdade. Essa oposição Mercado/Estado tem afinidades com o que Kurz (2001) afirma quando diz “quanto mais, nos anos 80 e 90, a cultura era economicizada, mais a economia era culturalizada no pensamento ideológico”. Na verdade “Estado e mercado representam apenas os dois pólos da socialização capitalista e não podem ser jogados um contra o outro.”

Mas, o movimento que ocorreu da integração nacional, da estruturação e consolidação de uma sociabilidade ligada à nação, da identidade nacional à globalização que dissolve a idéia de nação e recompõe o culturalismo, portador da bandeira da afirmação da diversidade, não é exclusivo do Brasil. A diversidade também surge como oposição e “se mistura ao ruído dos motores de uma indústria multinacional de controle concentrado e altíssima capilaridade” (MARTINEZ, 2005, p. 40). Se há cada vez mais controle da rede hegemônica, há também cada vez mais e por toda parte a proliferação da produção independente impulsionada por políticas culturais que sabem da importância da reação diante deste paradoxo, que buscam articular cultura, diversidade e desenvolvimento em um projeto, partindo da “indissociabilidade das três dimensões básicas e complementares da cultura: sua dimensão

humanizadora e educativa, sua dimensão coletiva e política, sua dimensão produtiva e econômica”, nas palavras de Barros (2008, p.18).

Especialmente na gestão do ministro Gilberto Gil, passamos a ter uma política cultural cujo projeto acentua o binômio entre diversidade e desigualdade, desfazendo-se daquela exclusivamente sobre a identidade nacional. Aqui enfatiza-se a distância do culturalismo e seu confinamento de minorias e culturas e busca-se uma identidade dialógica, intercultural que se hibridiza e se relaciona. Certamente a diversidade enfatizada por Gil em seus discursos não é aprofundar divisões sociais ou mesmo divisões de *coteries*, como a dos baianos, dos “globais”, do grupo cearense, do Rio Grande do Sul, ou ainda reeditar antigas disputas entre paulistas e cariocas. A noção de diversidade cultural é para nos ajudar “a procurar caminhos e a reorganizar uma agenda de emancipação e realização humana” (GIL, 2006). O próprio termo multicultural reproduzido em discursos dos agentes governamentais refere-se ao reconhecimento das culturas marginalizadas. Neste sentido, é interessante notar que pela primeira vez, mais concretamente, durante a reforma administrativa de 2003, Gil criou uma Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. No entanto, segundo seu secretário, Mamberti (2007), se tal secretaria reconhece “situações específicas derivadas das distinções de classe ou do mundo do trabalho (identidades de trabalhadores do campo ou da cidade, estudantes, etc.)”, também segue a revisão do Plano Brasil de Todos, que aprovou a criação do Programa Brasil Plural – Identidade e Diversidade Cultural, cujo objetivo talvez se distancie do que o próprio ministro afirma, pois o texto ainda afirma que trata-se de “garantir que os grupos e redes responsáveis pelas manifestações características da diversidade cultural brasileira tenham acesso aos mecanismos de apoio necessários à valorização de suas atividades culturais, promovendo o intercâmbio cultural entre as regiões e grupos culturais brasileiros, considerando características identitárias por *gênero, orientação sexual, grupos etários, étnicos e das culturas populares.*” (grifo nosso).

Antes de abordarmos a atual gestão do Ministério da Cultura, analisemos como esse processo se constituiu no Brasil, como a questão da

diversidade foi assumida enquanto chave para a elaboração de uma política cultural diferenciada.

Se entendermos os primórdios da preocupação do Estado com questão cultural ainda no século XIX, quando, sob influência européia, sob a ideologia positivista, o Brasil tinha que ser “civilizado”, quando cultura significava civilização e estava imbricada na educação, e foram assim criadas instituições como bibliotecas, escolas de belas artes, museus, arquivos, sem dúvida o avanço é em muitos sentidos radical, pois hodiernamente, a preocupação já não é com a nação, mas com a sociedade. Já superamos o paradigma da nacionalidade, não se trata mais de construir uma nação, mas de democratizar uma sociedade injusta e desigual de construirmos um diálogo aberto para o mundo. Mas, não podemos deixar de evidenciar o peso desse legado e perceber o quanto somos ainda credores dos resquícios deste passado. Foi especialmente com a Revolução de 1930, quando o processo de modernização conservadora se acelera que, diversamente do que ocorrera na Europa onde, a partir dos conflitos nascidos no interior uma sociedade civil já constituída, procura-se controlar a sociedade e civilizar as classes populares com o objetivo essencial de manter a ordem burguesa ameaçada pelos movimentos de esquerda - aqui, por meio de um processo dirigido pelo Estado, o processo educacional adquire uma função muito importante e ainda hoje a educação é apresentada como um direito e um instrumento fundamental. Isso sem esquecer a contribuição dos modernistas, principalmente de Mário de Andrade, nosso primeiro dirigente público de cultura, e seu anteprojeto para a criação de um serviço de proteção ao patrimônio artístico nacional (1936), cujos desígnios ainda hoje respingam no MinC. E a nossa tão proclamada diversidade regional, socioeconômica e cultural? Não foram os pensadores conservadores e suas soluções autoritárias para a questão da organização nacional ou da construção da cidadania pela via corporativa que a ergueram pela primeira vez no início do século XX, inclusive com o objetivo de a partir dela criar condições de formular uma consciência nacional? Ora, essa ideologia positivista que vem do século XIX, permanece nos anos 30-40, e em parte nos 50, naquelas instituições herdadas. Em suma, se no nosso passado não tivemos uma sociedade civil forte e organizada, capaz de fazer com que o Estado respeitasse os limites

impostos pela sociedade à sua ação, neste momento, o Estado consegue impor sua tutela sobre o sistema educacional e é sob a longa gestão do ministro da Educação, Capanema (1934-1945) que, em pleno autoritarismo de Vargas, o Estado será, em parte, mecenas de diversos projetos. Portanto, a autonomia do campo cultural foi obscurecida: ele é invadido pelo autoritarismo e, depois, será marcado pelo paternalismo do Estado. Talvez seja neste momento inclusive que o Estado passou a absorver da sociedade tudo que pudesse ser renovador, mas que assumiu o sentido de único realizador ou cujo apoio tornou-se indispensável. E, no pós 45, é interessante ver como diversos agentes – do setor cafeeiro ao cultural – ao invés de proporem a diminuição do grau de centralização ou concentração das decisões no âmbito do Estado, passaram a sugerir a privatização do Estado introduzindo os interesses privados em sua estrutura.

Um ícone deste movimento é certamente Jorge Amado e seu projeto de um Conselho Nacional de Cinema (CNC), na verdade um órgão abrigado nas estruturas do Estado, mas sob o controle do setor dos produtores cinematográficos. O mesmo irá ocorrer efetivamente com a Embrafilme (Empresa Brasileira de Filmes S/A)/ Concine (Conselho Nacional de Cinema), quando cinema deixou de ser uma atividade regulada apenas pelas leis do mercado. Como afirma Farias (2005, p.16), na Embrafilme “nos reuníamos, conversávamos, anotávamos as medidas que queríamos e íamos para ao Conselho Nacional de Cinema, lutar por elas, impor, discutir e votar. Acabamos implantando uma série de coisas que foram permitindo o avanço do cinema”. Na verdade, se essas instituições foram uma tentativa do governo militar monitorar o cinema, é preciso lembrar que podem ser pensados como o resultado de uma luta do cinema brasileiro, muito anterior ao regime militar, isto é, a culminância da luta em torno do próprio Conselho Nacional de Cinema proposto por Jorge Amado, e sem dúvida, o que mais contribuiu para que a política do cinema acabasse sendo feita pelos próprios cineastas, sem intermediações de um burocrata, foi o nacionalismo dos cineastas.

É esse movimento contraditório que é rico e precisa ser mais estudado.

Como se sabe foi com Mário de Andrade que pela primeira vez se formulou uma política cultural no sentido público, e não apenas voltada para as

elites, a elite nacional agrária oligárquica. A cultura passou então a ser um direito de todo cidadão. E embora esse momento de ruptura não tenha perdurado, seus sinais serão retomados posteriormente. Por outro lado, com a estruturação do Estado varguista, também herdamos deste período instituições públicas na área cultural mais fortes e que conseqüentemente tiveram mais condições de atingir um espectro maior da população brasileira. Além disso, não podemos deixar de lembrar que, se há censura e o famigerado DIP do Estado Novo, há por outro lado proteção e incentivo à cultura e projetos sistêmicos, como já mostramos no livro *Estado e cinema no Brasil*. Alguns projetos serão implementados, outros, como o de Lourival Fontes, de uma grande e potente estação de rádio com alcance sobre todo o país, não chegaram a germinar. Também durante a ditadura militar encontramos essa ambigüidade, com a Embrafilme, conforme afirmamos acima.

De fato, o regime militar irá revigorar temas da era getulista, como a integração nacional que será enfim atingida em sua plenitude, mas já em um meio em que as indústrias culturais estão se impondo com toda força, transformando o meio cultural, seja no aspecto da profissionalização, seja pelo progresso técnico e midiático.

Com a ascensão do presidente Fernando Collor de Mello tem início o chamado “desmanche do Estado” - a determinação neoliberal e globalizada de redução do Estado – e sua respectiva desregulamentação, privatização, livre comércio, concorrência solta, que levou à implosão da máquina das empresas públicas e de diversas das instituições do Estado, inclusive o próprio Ministério da Cultura, que voltam a existir na gestão Itamar Franco (1992-1995). Há um desmantelamento deliberado do Estado social e é, cada vez mais claro, o crescimento correlativo do Estado penal. Antes, porém temos também um período onde se constitui uma sólida indústria cultural, sombreando muitas vezes a posição do Estado, mas sem aniquilá-la. A própria Lei Sarney (1986), que se apresenta como a primeira lei de incentivo, mote para outras, como a Lei Rouanet (1991), mas também aquelas estaduais e municipais, era uma forma de toldar o intervencionismo do Estado militar a que sucedeu ou quem sabe para se contrapor ao recém criado Ministério da Cultura (1985), quando a cultura tem um ministério específico, reconhecendo-se a singularidade da

política cultural<sup>7</sup>. Na verdade nos anos 90 a relação com o Estado se transformou, pois que indiretamente, passou a incentivar a produção. Em outras palavras, por meios tortuosos, qual mecenas de um novo tipo, passou ele próprio a financiar a produção audiovisual, inclusive porque várias das empresas que aplicaram recursos em atividades culturais são estatais. Assim, quem atualmente financia a produção é o contribuinte. Trata-se de uma apropriação gratuita do capital e da cultura pelos interesses privados, e ainda, com a fama creditada à iniciativa privada. No caso do cinema, se, por um lado, não há mais tutela do governo, com comissões que selecionam filmes capazes de obter recursos do Estado, por outro, o que conta é a capacidade do produtor de atrair uma empresa pagadora de impostos que, por sua vez, não corre qualquer risco. Além disso, critica-se a concentração destes recursos em alguns estados em detrimento de outros e a aplicação em setores com maior retorno de imagem positiva da empresa.

Mas, mesmo mantendo as leis de incentivo (inclusive a Lei do Audiovisual), sem dúvida, com o governo Lula, assistimos a uma mudança significativa na política cultural. Pensando em cidadania, passou a se levar em conta a *diferença* como característica dos homens enquanto indivíduos, mas em que todos, sem distinção, tenham direito aos benefícios, pois enquanto cidadãos, todos são *iguais*, ao menos perante a lei e com relação a certos direitos estabelecidos como fundamentais. E neste sentido, foram abertas formas de expressão cultural que estavam sufocadas ou desassistidas.

Recorremos mais uma vez a Machado (1984, p. 8-9 e 11-12) que afirmava nos anos 80 não existir uma política cultural "com um comando centralizado, metas definidas e aferição de resultados", "uma política que integrasse organicamente as diversas ações executadas pelas agências de fomento da área". É certo, segundo o autor, que anteriormente houve sim tentativas neste sentido, como aquela que pretendia formular uma política cultural centrada na defesa do chamado "patrimônio histórico e artístico nacional", uma política cultural que ao procurar recuperar e conservar o passado, foi conservadora. Afirmava também que, dada a diversidade das

---

<sup>7</sup> Anteriormente, a cultura era pensada seja no DIP, seja no Ministério de Educação e Saúde e, em 1953, o Ministério de Educação e Saúde mudou para Ministério da Educação e Cultura.

agências culturais, seu caráter clientelístico, mas também pluralista e assistencial, o que tínhamos eram políticas culturais e não *uma* política cultural, situação esta – de desorganicidade das agências – o que, involuntariamente, possibilitou um relativo grau de autonomia. O autor ressaltava ainda o fato de que “essas políticas públicas são implementadas por órgãos os mais variados, que mantêm poucas relações entre si.” Se com isto Machado procurou referir-se aos vários órgãos do âmbito cultural que estavam fora do ex-Ministério da Educação e Cultura, por exemplo, e que certamente continuam fora do atual Ministério da Cultura, no caso da atual política cultural implementada pelas agências da área cinematográfica, poderíamos acrescentar que a política desenvolvida por vários outros órgãos continua a interferir diretamente nos âmbitos sob a responsabilidade daquelas agências, como a produção, a distribuição e a exibição.

É curioso notar que Machado faz essa análise antes mesmo da existência do Ministério da Cultura, em 1985, mas que se sustenta ao menos até o início da gestão do ministro Gilberto Gil, em 2003. Não por acaso, o ex-ministro fez referências sobre a necessária transformação da uma política de cultura numa política pública de cultura. Sem desconhecer as lições dos teóricos clássicos de transformar sem dar as costas para o que existe, o tratamento da Cultura como política pública e desta como política cultural avançou nos últimos anos, abrindo perspectivas novas. Hoje o Ministério conta com seis secretarias sistêmicas, orientadas por especificidades, mas dentro de uma pauta que privilegia a universalidade: de políticas culturais, de programas e projetos culturais, do audiovisual, de articulação institucional, da identidade e diversidade cultural e a de fomento e incentivo à cultura. Destas, apenas uma dirigida a um setor cultural específico. A política deixou o balcão e se tornou pública e cultural, ao formular projetos e incentivar o desenvolvimento cultural, articulando relações dentro e fora do governo, embora essas últimas nem sempre tenham sucesso. Se por um lado a nova formulação teórica que embasa a política cultural exige uma maior articulação em relação a todas as ações governamentais, nem sempre isso se torna realidade. Há enorme dificuldade de avançar nas relações com os demais ministérios e do próprio

executivo. Mais próximo estão as ONGs e mesmo organismos internacionais como a Unesco.

A exigência de uma maior articulação governamental, seja com a educação, saúde, economia etc., é fundamental. Mas por outro lado, já há outras iniciativas mostrando que é possível haver mais integração. Neste sentido, podemos citar o Sistema Nacional de Cultura (SNC) que desde de 2005, atrai estados e municípios através da assinatura de protocolos de intenção para implantar o SNC, que tem como objetivo “que cada ente federado tenha *órgão gestor* específico para a política pública de cultura, *sistema de financiamento* para execução das políticas, *plano de cultura* pactuado com a sociedade, *conselho de cultura* atuante, e participação na *Conferência Nacional de Cultura*, através da conferência municipal, intermunicipal, ou estadual de cultura, além de um conjunto de leis ou instrumentos normativos que assegurem a permanência e desenvolvimento desse novo modelo de gestão para o setor cultural.” (Secretaria de Articulação Institucional, 2005, grifos do texto). Outro grande projeto que está sendo acompanhado com grande interesse por parte de agentes culturais e imprensa são os Pontos de Cultura, escolhidos a partir de chamada pública. Em final de 2004, o primeiro edital dos Pontos de Cultura já havia beneficiado mais de 260 grupos culturais de todos os estados do País e, após o primeiro mandato do governo Lula, alcançaram o número de 500. Segundo o site < <http://culturaviva.utopia.com.br/pontos/mapa.php?id=BRASIL>>, já temos 982 pontos de cultura.

Mas, como viabilizar esses Pontos de Cultura sem que a estrutura burocrática seja um impedimento para a participação de projetos ousados, do cotidiano ou experimentais, e de amplas camadas da população? Como ampliar os setores participantes das chamadas públicas sem atrelar estruturas burocráticas que absorvam parte do financiamento que deveria ser para a atividade fim? Por outro lado, como facilitar o elo entre o governo e os participantes sem desproteger o dinheiro público? Como trazer equipamento e financiamento para as comunidades sem tutelá-las, sem impor um modelo organizacional? Estas são sem dúvida questões que devem preocupar os atuais “intelectuais orgânicos”.

E o que dizer sobre o tratamento dado aos setores da indústria cultural nacional?

A imprensa com frequência vem mostrando dados significativos sobre a importância da indústria cultural. O comércio internacional de bens e serviços culturais deve movimentar, em 2005, mais de um trilhão de dólares. No Brasil, a indústria cultural vem ocupando espaços cada vez mais significativos, seja pela sua influência na área política, seu impacto nos valores democráticos e no processo democrático, seja pelo seu papel no âmbito econômico, tendo consolidado há mais de quarenta anos um mercado de bens culturais. Isso sem contar que as novas tecnologias digitais estão desconectando os produtos de entretenimento das mídias específicas e os fazendo adaptáveis a múltiplas plataformas, inaugurando novos mercados e habilitando novas formas de exploração do produto cultural.

Neste ponto, cabe uma análise sobre o projeto Ancinav, isto é, a iniciativa do Ministério da Cultura em transformar a Agência Nacional do Cinema (Ancine) em Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), possivelmente um organismo com uma atuação possivelmente próxima à extinta Embrafilme e ao Concine, mas que englobaria o audiovisual como um todo e não limitada ao setor de cinema e vídeo. Certamente por meio deste instrumento havia um projeto de desenvolvimento mais amplo, mas, após uma tramitação conturbada, foi engavetado.

Talvez o Ministério da Cultura quando propôs a criação da Ancinav, avançando para a regulação do conjunto das atividades cinematográficas e audiovisuais, tenha justamente desconsiderado que o avanço não deveria se dar numa única direção, mas no conjunto, passando a entender o audiovisual como uma única face difundida sobre diversos suportes, superando a separação entre obras cinematográficas e outros conteúdos audiovisuais. É preciso unificar esforços em torno de uma política cultural que abarque desde a produção de filmes até os jogos eletrônicos, que regule os suportes mais diversos, e questione a relação desigual de competição com o produto de conteúdo importado. Para tanto, é interessante notar que, para alavancar esse processo, vivemos um momento em que a presença cada vez maior do capital estrangeiro, principalmente nas telecomunicações, aponta para a

instabilidade ou insegurança de setores consagrados e esse é um dado significativo para estabelecer novas relações entre os setores nacionais<sup>8</sup>, bem como uma nova delimitação das competências, um re-equilíbrio entre as ações do Ministério da Cultura, das Comunicações e de uma Agência Nacional do Audiovisual.

Neste sentido, ainda estamos aguardando um projeto que sinalize o desenvolvimento deste setor, integrando uma política legal e regulatória que promova a produção, incorporando novas mídias, acompanhando a evolução tecnológica e que possa assim se aproximar de uma visão hegemônica, sem grandes resistências. Entendemos que a forma como a proposta foi apresentada, evidenciou uma postura ultrapassada, sugerindo talvez uma privatização do Estado introduzindo os interesses privados em sua estrutura, mas que certamente na “guerra de posições” mediu suas forças equivocadamente e sem ao menos tentar conquistar apoios mais fortes (leia-se distribuidores e produtores) para que a televisão se abrisse ao cinema nacional. Hoje uma das alternativas talvez seja incorporar algumas medidas na antiga proposta de uma Lei Geral das Comunicações de Massa, mas também fortalecer e ampliar as televisões públicas.

Com isso, fica claro mais uma vez o quanto é preciso pensar a política cultural de forma sistêmica e integrada. Não apenas o Ministério das Comunicações, mas também o da Educação, precisam estabelecer em conjunto uma política cultural. Se há uma ênfase na economia da cultura, de como as empresas que atuam no mercado vem contribuindo, por exemplo, significativamente para a geração de empregos, é preciso contrabalançarmos isso com a noção de que a cultura é também um direito, tanto quanto é a educação, reafirmando uma política que dê acesso à cultura, à diversidade cultural. É necessário pensar em formação de público, em distribuição, em difusão de cultura, inclusive para evitar a tutela oficial ou a reprodução do que a indústria cultural já produz.

---

<sup>8</sup> Na Argentina, uma oportunidade semelhante foi agarrada com êxito. Diante do investimento estrangeiro em redes de TV e o acirramento da competição pela audiência no final dos anos 90, as emissoras se tornaram mais permeáveis e abriram suas grades para exibição de obras de produções independentes. Ver sobre Galvão, 2004.

Do que foi exposto, uma das conclusões mais instigantes é refletir sobre uma periodização para as políticas culturais, seus marcos fundamentais. De forma a contribuir para o debate, creio ser possível sugerir que um dos critérios para sua elaboração seja perceber quando as políticas culturais surgem adequadas à definição do que elas de fato são e como se aproximam e afastam dela.

Assim, dentro de uma concepção de políticas públicas, como um direito, é com Mário de Andrade que pela primeira vez se formulou uma política cultural no sentido público, e não apenas dirigida às elites.

Em um segundo momento, podemos dizer que temos uma política cultural que tutela a cultura, que é autoritária, mas que institucionaliza organismos públicos na área cultural mais fortes e que procuraram atingir a população brasileira de forma ampla.

Até os anos 80, a política cultural não se propôs como política pública e, neste sentido, o que estava mais próximo de ser uma política cultural foram diretrizes conservadoras, de caráter clientelístico, por vezes pluralista e assistencial. O Ministério da Cultura, em meados dos anos 80, embora seja o reconhecimento da singularidade da política cultural, não teve tempo de articular um projeto sistêmico.

Outro marco fundamental se dá com a ascensão do presidente Collor de Mello quando justamente tem início uma inversão desta institucionalização das instituições culturais, e quando se transformou a relação com o Estado, com a própria omissão deste em relação à cultura, ainda que indiretamente, com as leis de incentivo, ele tenha passado a influir na produção, muito mais que as empresas privadas.

Somente na gestão do ministro Gilberto Gil, passamos a ter uma política cultural cujo projeto acentua o binômio entre diversidade e desigualdade, desfazendo-se daquela exclusivamente sobre a identidade nacional e a questão da diversidade foi assumida enquanto chave para a elaboração de uma política cultural diferenciada. Sem voltar para os preceitos do Estado desenvolvimentista, o Estado voltou a ter um papel a cumprir, no

desenvolvimento econômico, no setor cultural, na regulação de economias da cultura, de árbitro, de legislador.

Se há inúmeras dificuldades de articulação, inclusive dentro do próprio Ministério, notamos que a política cultural desenvolvida durante o último governo buscou com afinco e clareza sua filiação à política pública. Assim a cultura vem progressivamente sendo concebida como direito também para uma massa anônima que, se não se beneficia dela, é porque nem sabe que ela existe. Além disso, a tutela é repudiada em um processo que denota, assinala-se, o amadurecimento da autonomia das forças culturais e sua emancipação. Finalmente, é significativo que haja um progresso na produção de dados objetivos sobre o setor cultural, fundamental para se implementar uma política cultural e aferir seus resultados. Os Pontos de Cultura e o SNC, neste sentido e o Observatório Internacional de Economia da Cultura, um centro de referência da economia criativa, com sede no Brasil, que abrigaria números, estudos, textos, canais interativos, informações, toda sorte de referência, conhecimento sobre o setor, são exemplos nesta direção.

Enfim, esperemos que aqueles que propõe a mínima ingerência nos assuntos culturais estejam fracos, que a proposta da diversidade seja a tônica, mas que a força da questão republicana dos direitos sociais não fique assombreada no combate, como bem chamou Rubim (2007, p.11), às nossas “tristes tradições”: “autoritarismo, caráter tardio, descontinuidade, desatenção, paradoxos, impasses e desafios”, e, como complementa Barbalho (2008), onde germinaram o clientelismo, intimismo, patrimonialismo etc.

## 2. Cinema e democracia: rimas e contrastes<sup>9</sup>

O período democrático pós Estado Novo compreende 19 anos e o atual já irá completar 21. Com base nessa abrangência, aproveitamos a vantagem de nosso distanciamento para estabelecermos algumas comparações interessantes. Por exemplo, se compararmos o início do período democrático pós Estado Novo e o do pós-regime militar podemos dizer que a transição se dá sem grandes abalos nas instituições existentes. Assim, se é verdade que o DIP agia em todas as atividades culturais e informativas, incluindo a censura, no âmbito das atividades relacionadas ao cinema, sua Divisão de Cinema e Teatro em conjunto com o Conselho Nacional de Cinematografia pode ser mal comparada à atuação Embrafilme e do Concine, embora estes, assinale-se, nunca tenham exercido a censura. Nos dois casos, eles permanecem após a derrocada da ditadura. Getúlio Vargas, antecipando-se a qualquer medida mais radical, transforma o DIP em Departamento Nacional de Informações - DNI, uma transformação apenas aparente, um disfarce, ainda que o novo órgão, tal como o antecessor do DIP, voltasse a ser subordinado diretamente ao ministro da Justiça e Negócios Interiores e não mais ao presidente. O DNI perdurou durante toda a gestão do presidente do STF, José Linhares, empossado provisoriamente na Presidência da República, e só extinto meses depois da posse de Eurico Gaspar Dutra, ainda assim mantendo alguns instrumentos agora vinculados a outro organismo. Como cheguei a mencionar em minha tese (SIMIS, 1996a), a manutenção de um órgão com um formato semelhante ao de seu antecessor faz lembrar a interpretação de Draibe quanto ao organismo econômico e os instrumentos de intervenção estatal:

Parece haver certo consenso a respeito de que as novas condições institucionais, inauguradas em 1946, procederam apenas ao 'enquadramento' democrático da estrutura técnico-administrativa estatal, não operando uma ruptura no movimento de concentração e centralização desencadeado com a Revolução de 30 e acentuado sob o regime autoritário estadonovista. Até certo ponto, isso é uma verdade (DRAIBE, 1985, p.138).

---

<sup>9</sup> Com algumas alterações, principalmente para atualizar dados, este texto foi publicado na revista **Eptic On Line**, dossiê especial Cultura e Pensamento, vol II – Dinâmicas Culturais, nov. 2006b, p.59-69.

No caso da Embrafilme, cuja atribuição era restrita às atividades cinematográficas, ou mesmo o Concine (órgão colegiado que normatizava, controlava e fiscalizava, mas sem vínculos com a censura), sua extinção ocorre apenas com a ascensão do presidente neoliberal Fernando Collor de Mello, não por acaso momento em que se iniciou o chamado “desmanche do Estado”, a determinação neo-liberal e globalizada de implosão da máquina das empresas públicas.

Mas como estava a produção cinematográfica pós-ditadura?

No período posterior à ditadura Vargas, as empresas existentes eram a Cinédia, a Atlântida, as que faziam cinejornal e depois, em 1949, a Vera Cruz, a Maristela, fundada em 1950, e a Multifilmes, em 1954. No entanto, este aumento no número de empresas produtoras de longas-metragens não foi bem sucedido e o cinema mergulhou em uma crise. As explicações para esta crise foram as mais diversas, mas a tendência foi apontar a exibição, sempre preenchida com filmes estrangeiros, leia-se norte-americanos, como o maior problema do cinema nacional. Posteriormente foram realizados dois Congressos – o I e II Congresso Nacional do Cinema Brasileiro (respectivamente, 1952 e 1953) –, e uma série de estudos que discutiram e identificaram outros problemas, mas somente algumas das propostas foram implementadas pelo governo, como o aumento da obrigatoriedade de exibição. Outras foram adiadas e encampadas, em parte, apenas durante a ditadura militar de 64.

Na realidade, o que nos interessa mostrar é que na sequência, como desdobramento dos debates ocorridos no II Congresso Nacional de Cinema foi criada, em 1955, a Comissão Municipal de Cinema (CMC) da cidade de São Paulo, um órgão de caráter consultivo. No mesmo ano, surgiu a Comissão Estadual de Cinema (CEC) do estado de São Paulo e, em 1956, a Comissão Federal de Cinema (CFC), reunindo interesses de diversos setores. Essa última Comissão por sua vez seria depois transformada no Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (Geic) que, sofrendo uma adequação aos novos tempos, daria lugar ao Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine). A experiência acumulada durante as articulações realizadas em diversos ministérios e agências governamentais foi atualizando a estrutura dos órgãos

envolvidos. Enquanto a CFC era uma assessoria diretamente ligada à Presidência, o Geic subordinou-se ao Ministério da Educação e Cultura, atendendo à solicitação do ministro e por sugestão da própria CFC, que dessa forma se extinguiu. Quanto ao Geicine, criado pelo presidente Jânio Quadros assim que tomou posse, embora no início estivesse subordinado à Presidência da República, no ano seguinte foi vinculado ao Ministério da Indústria e do Comércio. Procurava seguir o exemplo da estrutura de outros Grupos Executivos, como o da indústria automobilística (Geia) ou o da indústria de construção naval (Geicon), criados no governo anterior para implementar (pela alternativa da administração paralela, evitando reforma total da administração pública) o Plano de Metas (especialmente metas que propunham a substituição de importação da indústria de bens de capital), junto com outros órgãos já existentes. Pretendia valer-se da agilidade proporcionada por aqueles órgãos paralelos, agrupando representantes de todas as instituições responsáveis pela concessão de incentivos (licenças de importação, financiamentos, etc.), centralizando as decisões administrativas e descentralizando sua execução. No entanto, ainda que possamos identificar a tentativa de um alinhamento entre a práxis do ministério, do governo e dos setores envolvidos com a atividade cinematográfica, é difícil apontar nestes instrumentos, e mesmo na legislação introduzida no período, o embrião de uma visão estratégica com um projeto de desenvolvimento para a atividade cinematográfica.

Ao analisarmos o período democrático posterior ao golpe de 64, não podemos deixar de assinalar que foram os Congressos dos anos 50 que serviram de inspiração para a organização do III Congresso que ocorreu em 2000, seguindo-se o IV em 2002 e o V em 2003, ou seja, houve uma clara intenção de retomada do que foi proposto no período democrático anterior ao golpe militar. Também deve-se notar como o cinema norte-americano novamente se impôs com pujança, justamente no período democrático. Conforme Roberto Farias,

quando voltamos ao regime democrático, a influência do cinema estrangeiro passou a ser muito mais forte. A indústria de liminares favoreceu o cinema estrangeiro contra o cinema brasileiro. Questionaram na Justiça os recursos da Embrafilme, a cota de tela, o ingresso padronizado, enfim..., fecharam o cerco em torno da empresa. E asfixiando a Embrafilme,

impedindo-a de dispor dos recursos para o desenvolvimento do cinema brasileiro, o nosso concorrente ficou muito mais livre, mais forte, à vontade para esmagar o filme brasileiro (FARIAS, 2005, p.16-7).

Outra similaridade entre os dois períodos é a criação dos Grupos Executivos. Aliás, também partiu de uma Comissão de Cinema a sugestão de criar o Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - Gedic, precursor da atual Agência Nacional do Cinema – Ancine (2001), cujo primeiro diretor-presidente foi Gustavo Dahl, curiosamente um ex-cinemanovista, num processo semelhante ao do Geicine. Com a Ancine, a Secretaria do Audiovisual, ligada ao Ministério da Cultura, se reestruturou, afastando-se da dimensão produtiva, e passou a se concentrar no processo de formação das atividades culturais propriamente ditas. E ainda merece ser sublinhado que mesmo a Agência, Ancine, tal qual o Geicine, vem no rastro das outras Agências, ou seja, novamente não encontramos um projeto de desenvolvimento para a atividade cinematográfica, mas meios de abrir brechas para impor uma forma de articular os vários setores que compõe a atividade, a exemplo do que ocorreu em outros setores econômicos (ANA - Agência Nacional de Águas; ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres; Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações, etc.).

Em 2004, por iniciativa do Ministério da Cultura pretendeu-se transformar a Ancine em Ancinav, isto é, um organismo com uma atuação possivelmente próxima à Embrafilme e o Concine, mas que englobaria o audiovisual como um todo, não limitado ao setor de cinema e vídeo, mas que foi abandonado após intensa polêmica. Seria esse fracasso comparável ao processo pelo qual passou o projeto do INC - Instituto Nacional de Cinema -, encomendado por Getúlio Vargas a Alberto Cavalcanti? Esse poderia ser um tema interessante de pesquisa, pois as críticas à Ancinav, classificada pelo cineasta Cacá Diegues de “autoritária, burocratizante, concentracionista e estatizante”, fazem lembrar aquelas dirigidas ao INC, no início dos anos 50: órgão burocrático, centralizando nas mãos do Estado uma espécie de “super-DIP”. É possível ainda que, tal como ocorreu com a encomenda de Getúlio, o natimorto projeto da Ancinav tenha esbarrado na questão da sujeição a um novo árbitro, já que obedecia a um movimento de retorno à iniciativa do Estado,

portanto oposto ao neo-liberalismo, e perda do controle por parte do setor produtor, não diremos do cinema, mas do audiovisual como um todo, na formulação da política.

Retomando o cinema, em minha tese já afirmava que não havia grandes diferenças entre os grupos envolvidos, especialmente entre cosmopolistas/universalistas e nacionalistas dos anos 50-60, mas sim uma cisão quanto às estratégias de desenvolvimento da pequena e grande produção. Da mesma forma, no pós regime militar podemos notar que há uma reedição da disputa entre uma produção mais consolidada, o chamado “cinemão”, e o “cineminha”, formado por diretores menos conhecidos, afastados do eixo Rio-São Paulo. Ora, o grupo do “cinemão”, dos cineastas consagrados, com projetos de filmes com grandes orçamentos, faz hoje o papel representado pelo cinema dito industrial, que nos anos 50 era formado principalmente pelo grupo da Vera Cruz, enquanto que o “cineminha” faz o papel dos cinemanovistas de então, defensores do cinema de autor e de pesquisa, sem o olho mercantil fixado na bilheteria. E, no entanto, curioso..., a disputa é novamente em torno dos recursos, com uma dupla polaridade: pulverização dos recursos oriundos do investimento estatal ou concentração em menos filmes, concentração em alguns poucos para que cheguem a ser realizados ou distribuição para uma gama maior, com o risco de que vários não se concluam. E nesta disputa, mais do que diferenças sociais, novamente podemos considerar a validade de trabalhar com a idéia de *coteries*, pois existe a dos baianos, dos “globais”<sup>10</sup>, do grupo cearense, do Rio Grande do Sul, a antiga disputa paulistas/cariocas, e poderíamos até sugerir se não se pode considerar também uma divisão que poderíamos identificar como de geração.

Mas os leitores que nos acompanharam até aqui nesta exposição em torno das semelhanças certamente poderão estar indagando: mas e as diferenças? Elas também não são consideráveis? De fato, há diferenças no fazer cinema de hoje e são fundamentais. Assim, desde 1986, passamos a contar com a primeira lei de incentivo, mais conhecida como Lei Sarney. Em seguida a Lei Rouanet, de 1991, uma reedição melhorada da Lei Sarney e

finalmente, outra de 1993, a Lei do Audiovisual, que prevê outras medidas, além de incentivos fiscais, etc.<sup>11</sup>

Ainda no âmbito da produção, é de se notar que, se de um lado temos um desenvolvimento tecnológico que permite a manipulação por leigos de equipamentos cada vez mais sofisticados, por outro, há uma institucionalização da formação do cineasta e, por isso, hoje, apenas raramente, encontramos jovens autodidatas, intuitivos. Paradoxalmente, se muitos passaram pelo ensino superior, há poucos críticos com uma formação abrangente, talvez por conta do reduzido espaço na imprensa que tem valorizado mais o trabalho dos resenhistas. Também não se anunciam mais manifestos ou movimentos no cinema – um reflexo da pulverização das *coteries*?

Mas, talvez uma das maiores diferenças seja o papel que o cinema e sua difusão assumem hoje. Se nos anos 50, o cinema ainda era um divertimento popular, hoje poucos acompanham o que se passa nessa área. Neste sentido são louváveis as propostas para democratizar o fazer e o ver audiovisual. Referimo-nos ao projeto de incentivo aos lugares mais remotos desenvolverem núcleos de produção, embora ainda muito rarefeito. Por outro lado, as novelas exibidas na TV preenchem esta lacuna, o do nosso olhar sobre nós mesmos, algo impensável nos anos 50, pois nem o vídeo e seus derivados (aparelhos de videocassete, de DVD, câmaras de vídeo, etc.) existiam. Talvez o Ministério da Cultura quando propôs a criação da Ancinav, substituindo a Ancine, avançando para a regulação do conjunto das atividades cinematográficas e audiovisuais, tenha justamente desconsiderado que o avanço não deveria se dar numa única direção, mas no conjunto, passando a entender o audiovisual como uma única face difundida sobre diversos suportes. É preciso unificar esforços em torno de uma política cultural que questione a relação desigual de competição com o produto de conteúdo importado. Para tanto, ao contrário das medidas equivocadas tomadas nos anos 50, quando se

---

<sup>10</sup> Cineastas que trabalham na Rede Globo de Televisão. Sobre este aspecto é interessante notar que em 1997 a Globo Filmes define sua estratégia de investimento e a partir de 1999 coloca quatro filmes no mercado. Cf. SIMIS, 2005b.

<sup>11</sup> É preciso notar que, se quase 80% da renúncia fiscal das leis federais no ano de 1995 não foi usada, o primeiro impulso para reiniciar a produção cinematográfica deu-se no município de São Paulo, por meio da renúncia fiscal municipal prevista pela Lei Mendonça, e, em seguida, por outros mecanismos que trato mais detalhadamente em outro trabalho, cf. Simis, 1998.

perdeu a oportunidade de uma aliança entre produtores e exibidores<sup>12</sup>, é interessante notar que, para a alavancar esse processo, vivemos um momento em que a presença cada vez maior do capital estrangeiro, principalmente nas telecomunicações, aponta para a instabilidade ou insegurança de setores consagrados e esse é um dado significativo para estabelecer novas relações entre os setores nacionais<sup>13</sup>, bem como uma nova delimitação das competências, um re-equilíbrio entre as ações do Ministério da Cultura, das Comunicações e de uma Agência Nacional do Audiovisual.

Ampliando e aproximando o setor exibidor sob a lupa da análise sobre as diferenças entre os dois momentos que estamos comparando, é fácil constatar que hoje vemos mais filmes que nos anos 50, mas o meio é outro: a televisão, a TV por assinatura, o videocassete ou o DVD. Não por acaso, essa passagem de um meio para outro caminhou junto com a queda do número de salas que ocorreu em diversos países.

No Brasil, atualmente só temos salas de exibição em menos de 10% dos municípios brasileiros, sendo que o total delas é um número próximo aos 2.114 cinematógrafos existentes em 1955 (Fonte: AEB, IBGE), isto é, 2.278, em 2008, conforme Ancine. Mas, o que impressiona, é o número de cópias dos títulos estrangeiros: em 2008, 20.004 títulos de cópias estrangeiras e apenas 1.874 cópias de títulos brasileiros, isto é, de cada 10 cópias, apenas uma era brasileira.<sup>14</sup> Nota-se, portanto, que mesmo com o aumento populacional, temos um número de salas semelhante ao dos anos 50, e, entretanto, um volume de cópias certamente muito mais dilatado que aquele dos anos JK. Com isso o tempo de permanência dos filmes nas salas é reduzido e há um aumento de

---

<sup>12</sup> Referimo-nos ao congelamento dos preços dos ingressos que atingiu fortemente a produção nacional e o setor exibidor e, por isso mesmo, poderia ter sido elemento fundamental para aproximar e integrar uma política que tratasse com maior abrangência as questões cinematográficas nacionais. Cf. Simis, 1996a.

<sup>13</sup> Como já dissemos em nota 8, na Argentina, uma oportunidade semelhante foi agarrada com êxito.

<sup>14</sup> Até maio de 2009, alcançamos apenas 11,2% das cópias no mercado, ainda que comparativamente com uma participação maior no número de títulos: 16,26%. É interessante observar ainda que de cada 3 estréias em 2008, uma era de filme nacional. Dados calculados a partir das fontes: Filme B, Sedcmrj e Apuração ANCINE <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/2008/Distribuidoras/105.pdf>, [http://www.ancine.gov.br/media/SAM/dados2009/1\\_exibicao\\_maio.pdf](http://www.ancine.gov.br/media/SAM/dados2009/1_exibicao_maio.pdf), e ainda <http://www.ancine.gov.br/media/SAM/ComunicadoMercadoSalas2008.pdf>

sua rotatividade. Essa exploração extensiva, já era criticada desde meados dos anos 50, mas agora parece ter intensificado. Isso prejudica o filme nacional que se vê sem chances de janelas nas salas, porta de entrada para a veiculação nos outros meios ou produtos (vídeo, CD). Sem exagero, podemos afirmar que a maioria dos filmes produzidos nestas terras, sem chance de obter sucesso nas salas, sua vitrine principal, entra mancando na carreira comercial pelas outras mídias.

Por outro lado, também houve uma elitização das salas. Ao progressivo e considerável aumento do preço do ingresso, assistimos à transferência das salas das áreas centrais e periféricas das grandes cidades (que sofreram um processo de deterioração nos últimos anos) para os *shopping centers*, afastando ainda mais as camadas mais populares dos cinemas, historicamente o público preferencial dos filmes brasileiros.

Neste aspecto nota-se um interesse por parte do investidor estrangeiro na área de, assinale-se, pela primeira vez, aplicar no Brasil. Isso deve-se principalmente à estabilização da moeda. Todavia, a estabilização não impediu que o preço dos ingressos aumentasse progressivamente, aproximando-se do valor norte-americano. De fato, o preço do ingresso médio, no início dos anos 80, era aproximadamente US\$ 0,59, enquanto, nos EUA, era de US\$ 2,69, ou seja, quatro vezes e meia o valor o preço do nosso ingresso. Em 2008, nosso ingresso era cerca de US\$ 4,45, enquanto no mercado norte-americano era de US\$ 7,18, baixando a equivalência para um pouco mais que uma vez e meia.<sup>15</sup> É evidente que essa situação afugentou o público das camadas populares, o principal espectador do cinema nacional, que não possui o padrão de vida das metrópoles globalizadas. Com isso, além do Multiplex não ter interesse pela produção cinematográfica local, seu modelo visa seduzir, inclusive por uma série de atrativos expostos na ante-sala de exibição, como lojas, lanchonetes, etc., apenas o espectador com razoável poder de consumo. Finalmente, nota-se que onde esses complexos foram implantados estabeleceu-se uma concorrência desigual com as salas tradicionais de cinema, chamadas de “salas de rua”, que acabaram, aos poucos, esvaziadas.

Outro fator que explica porque os grupos estrangeiros citados resolveram investir no exterior é o esgotamento desse setor nos EUA, restando-lhes, portanto, a América Latina como mercado promissor, e o Brasil, o México e a Argentina como os maiores mercados potenciais. Se nos anos 50, ainda éramos um mercado subsidiário, em 2008, a maior parte da arrecadação das bilheterias (65%) dos filmes norte-americanos eram realizadas fora dos EUA e Canadá, isto é, apenas 35% provieram do chamado mercado doméstico. De 2004 a 2008, a bilheteria latino-americana teve um crescimento de 46,8% (Ásia Pacífico: 13,8% e Europa, Oriente Médio, África: 15,5%), e ainda: enquanto a América Latina manteve o mesmo número de bilhetes vendidos em 2004 e 2008, as outras regiões baixaram (MPAA Theatrical Market Statistics). Assim, mesmo os circuitos exibidores tradicionais do Brasil estão se transformando para sobreviver, como, por exemplo, o grupo Severiano Ribeiro, fundado em 1917, que, para crescer, associou-se à United Cinemas Internacional (UCI).

Todavia, para enfrentar esta concorrência desigual, o cinema nativo também tem buscado alternativas e nota-se também uma reação do próprio público interessado. Assim, é importante verificar o relativo sucesso do circuito independente, baseado em cineclubes, geridos e dirigidos a um público exigente e intelectual. Outros, como os filmes documentários que retratam, por exemplo, o período ditatorial, como “Você também pode dar um presunto legal”; “76 Anos – Gregório Bezerra – Comunista”, caminham por outras vias atrás de seu público, à margem do circuito comercial. Aliás, seguindo outra tendência mundial e geral na questão do produto audiovisual, há uma situação nova em que cada vez mais se exploram nichos, isto é, se busca o público para cada obra e não mais apenas o filme de grande sucesso, popular, o arrasa quarteirão. O filme de nicho e mesmo o filme nacional em geral precisam permanecer nas salas mais tempo para poder fazer bilheteria e atingir todo o seu público. Esse é um ponto, como já mencionamos, que desde os anos 50 vem sendo afirmado por quem conhece a economia cinematográfica. Hoje, com a exibição digital já é possível programar as salas com maior flexibilidade,

---

<sup>15</sup> Para obter os dados consultamos dados da MPAA; Filme B; e tabela do dólar em Yahii, onde calculamos a média anual para conversão do ingresso médio brasileiro. Em 2009, o preço médio do ingresso era de R\$ 8,20 para o filme brasileiro e R\$ 8,67 para o estrangeiro.

mantendo ao menos alguns filmes por mais tempo e intercalando diversos títulos em horários mais restritos ou menos atrativos. De qualquer forma, a participação do cinema brasileiro nas bilheterias pode ser considerada medíocre em relação aos 33% dos anos 70. Para manter uma indústria, é preciso mais que os 10,16% de 2008, e se nas primeiras 23 semanas de 2009, o público já alcançou mais de 100% do público registrado em todo o ano de 2008, chegando a 19,4% o resultado é creditado a dois grandes êxitos de bilheteria (“Se eu fosse você 2” e “A mulher invisível”), não ao conjunto dos filmes lançados.

Finalmente, além das semelhanças e diferenças entre os dois momentos acima analisados, é interessante notar como diversas medidas que foram extintas voltaram a ser reeditadas ou ao menos cogitadas. Assim, ainda que o contexto mercadológico tenha mudado substancialmente, podemos exemplificar destacando:

1. O adicional de bilheteria que foi reintroduzido em forma de um Edital da Ancine em 2005 e nos anos subsequentes. Adotado inicialmente na cidade de São Paulo em 1955, perdurou em sua forma original até 1974. Sua concepção baseava-se na experiência italiana e francesa, onde foi o alicerce da política cinematográfica, mas aqui foi somente uma forma de corrigir distorções de nosso mercado, isto é, uma compensação frente aos efeitos do achatamento do tabelamento dos ingressos implementado no final dos anos 40. Hoje ele contempla empresas de produção, distribuição e exibição de filmes de longa-metragem de produção independente segundo cálculos atrelados às alíquotas sobre as rendas de bilheteria.
2. Os estímulos para a co-produção com grupos estrangeiros. Em 1962, uma lei, sob autorização do Geicine, facultou às empresas importadoras de filmes estrangeiros aplicar 40% sobre o montante do imposto de renda na produção de filmes nacionais, podendo associar-se entre si ou com outros produtores nacionais ou estrangeiros<sup>16</sup>. Na época foram realizados sete filmes

---

<sup>16</sup> Cf. Lei 4.131/62, que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e que em seu art. 45 refere-se especificamente à remessa de lucros dos filmes importados, e o Decreto 52.405/63, que regulamentou a Lei, facultando ao contribuinte a opção de aplicar 40%, dos 40% do imposto retido, na produção de filmes nacionais. A não aplicação após 36 meses reverteria a sua conversão em receita da União. Com a criação do INC, este

com esse incentivo, como “El Justicero”, de Nelson Pereira dos Santos. Mas, nos anos 60, tal incentivo gerou polêmica. Dizia-se que o incentivo à co-produção aniquilaria a produção independente, “desnacionalizaria” o cinema “brasileiro” e encareceria o custo médio da produção interna. Nos anos triunfantes da globalização, essas críticas nem sequer foram imaginadas. Assim, a lei do Audiovisual instituiu a opção de co-produção com as *majors*, por meio da renúncia fiscal de 70% sobre os 25% do imposto de renda pago sobre a remessa de lucros dos exibidores do cinema estrangeiro. A Columbia Pictures se valeu desse dispositivo, aplicando recursos em vários projetos, dentre os quais o filme “O que é isso companheiro?” (1997), no qual é responsável por um terço do orçamento. No entanto, até 2001 se dizia que não valia a pena as *majors* utilizarem tal incentivo, pois compensava mais debitar o imposto cobrado aqui na declaração dos rendimentos das *majors* nos EUA, o que não aconteceria se essas empresas optassem pelo investimento em co-produção. Além do mais, a legislação tributária americana prevê uma cota de impostos para suas empresas sobre o lucro de qualquer investimento feito no estrangeiro. Assim, os eventuais lucros que uma co-produção desse tipo trouxesse acabariam sendo taxados duas vezes: no Brasil e nos EUA. Mas, a partir da MP 2.228-1/01, mais precisamente em 2002, esse mecanismo começou a ser mais utilizado, pois introduziu-se a Condecine, contribuição de que falaremos abaixo, ou a chamada “Condecine Remessa” que incide com uma alíquota de 11% sobre o crédito ou remessa para o exterior de rendimentos decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais no Brasil. Com esta cobrança adicional as *majors* passaram a considerar mais vantajoso optar pela co-produção em obras cinematográficas brasileiras, já que a MP 2.228-1/01 permite que elas fiquem isentas do pagamento da “Condecine Remessa” quando da utilização do incentivo fiscal previsto no art.3º da Lei do Audiovisual. Além disso, o art.39, da mesma MP, prevê que as programadoras internacionais de TV por assinatura também possam receber isenção da “Condecine Remessa” caso invistam 3% do valor do crédito ou da remessa

---

montante, quando não aplicado em 18 meses na produção, era revertido em favor do órgão. A medida estendeu-se também aos pagamentos no exterior de filmes adquiridos a preço fixo (Decreto-Lei 43/66). Em 1969, quando é criada a Embrafilme, o contribuinte já não tinha opção de associar-se com o produtor nacional e o montante passou a constituir receita da empresa (Decreto-Lei 862/69).

decorrente da exploração do mercado em que atuam, em obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Assim, o volume de aportes por meio desse mecanismo aumentou significativamente:

### **Quantidade de co-produções internacionais realizadas por ano**

<b>Ano</b>	<b>Qtd.</b>
1995	1
1996	0
1997	1
1998	3
1999	3
2000	5
2001	2
2002	4
2003	4
2004	8
2005	4
2006	10
2007	11
<b>Total</b>	<b>56</b>

Fonte: Relatório Co-Produções Internacionais 1995-2007, Ancine.

3. A "contribuição para o desenvolvimento da indústria nacional" constava do Decreto que criou o Instituto Nacional do Cinema em 1966, momento em que os militares reordenaram o campo cinematográfico. Além das dotações orçamentárias, ela constituiu a principal receita do novo órgão. Reajustada a cada ano, era calculada por metro linear de cópia positiva de todos os filmes destinados à exibição comercial em cinema e televisão, de forma indistinta sobre filmes nacionais e estrangeiros, mas significava um aumento substancial para o importador. Os recursos provenientes desta "contribuição" foram destinados principalmente para a premiação (proporcional à renda) e o financiamento de filmes brasileiros, determinando-se que o produtor nacional só pagaria a "contribuição" por ocasião do recebimento deste prêmio. Em 1975, com a extinção do INC, a contribuição passou a ser uma das receitas da Embrafilme. Nos anos 90, após a devassa Collor, os agentes ligados à produção cultural vislumbraram a possibilidade de interferir junto aos poderes públicos e procuraram estabelecer medidas que apoiassem a criação cultural. Entre as medidas sugeriram a Contribuição para o Desenvolvimento da

Indústria Audiovisual Brasileira resultante da aplicação de 5% sobre cada contrato de produção publicitária audiovisual. Se anteriormente existia a contribuição para o desenvolvimento da indústria nacional paga pelo produto estrangeiro, bem como pelos setores de produção e distribuição nacionais, agora uma das fontes de recursos geridos pelo Procine, um órgão que acabou sendo abortado, seria paga por um setor que vinha sendo premiado nos principais festivais internacionais: o publicitário nacional. Finalmente, já na era FHC, a Medida Provisória n. 2.228-1, em seu art. 32, criou a Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica), obrigando o recolhimento de um valor para quaisquer obras publicitárias ou não-publicitárias nacionais e estrangeiras, comercializadas e exibidas, em qualquer segmento, no território nacional.

Do que foi exposto acima, podemos concluir que, nos períodos democráticos, há uma semelhança ou uma continuidade nas políticas culturais empreendidas. Há uma intensa atuação, uma procura por uma via de organização dos cineastas e por algumas medidas que se ajustem no sentido de destravar amarras que impedem a competição do filme nacional e o estrangeiro, principalmente na busca de condições para financiá-lo e exibi-lo. Mas, notamos também que, mesmo quando a situação do mercado se transforma radicalmente, não há uma predisposição para a invenção de saídas, de uma política original ou, ao menos, quando já introduzida em outros países, nunca posta em prática no Brasil.

Mais difícil é apontar instrumentos e mesmo na legislação introduzida o embrião de uma visão estratégica com um projeto de desenvolvimento para a atividade cinematográfica. Sem dúvida, para tal projeto hoje se faz necessário combinar o cinema aos outros suportes ou meios de exibir a imagem, o audiovisual. Se em alguma medida houve tentativas neste sentido, seja com a Lei de comunicação eletrônica de massa, seja na criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), ainda estamos aguardando um projeto que sinalize o desenvolvimento deste setor, integrando uma política legal e regulatória que promova a produção, incorporando novas mídias, acompanhando a evolução tecnológica.

### 3. Cinema e política cultural durante a ditadura<sup>17</sup>

Este trabalho tem por objetivo comparar a atuação em prol da produção cinematográfica nacional durante os períodos de vigência da ditadura no Brasil. Assim, procuramos traçar os principais aspectos que caracterizaram a ditadura de Getúlio Vargas (1937 a 1945) e estabelecer correlações com o período do regime militar, a partir de 1964.

Tal qual nosso trabalho anterior, que compara os períodos democráticos, é evidente que tais correlações não têm aqui o intuito de defender uma tese ou mesmo apresentar os resultados de uma pesquisa exaustiva, mas apenas sugerir como a atuação na política cultural está imbricada ao regime político vigente e como ela muitas vezes retoma e dá continuidade a uma determinada forma de encaminhar as medidas de incentivo ao desenvolvimento do cinema.

#### Ditaduras

É de 1932 a primeira legislação a tratar do cinema em diversos âmbitos e é a precursora de outras medidas introduzidas ao longo dos anos posteriores. Ainda que não estivéssemos vivenciando a ditadura, Getúlio Vargas já dominava a situação política pós Revolução de 30 a dois anos. Junto aos tenentes revolucionários erguia a construção do Estado, um Estado autoritário e centralizador o suficiente para elaborar planejamentos econômicos que atendessem todas as regiões, afora uma série de medidas industrialistas e nacionalistas. Não por acaso a ditadura Vargas, período conhecido como Estado Novo e que se iniciou em 1937, foi inclusive justificada como a mais adequada ao país para aquele momento e, ao mesmo tempo, proposta como corretora da linha de evolução histórica. Em outras palavras a Revolução de 1930 representaria o mito que 1937 apresentou como revolução acabada.

---

<sup>17</sup> Parte deste trabalho foi apresentado no V Encontro Latino de Economia Política da Informação, Comunicação e Cultura (Enlepicc), na Faculdade Social da Bahia, em Salvador, entre 9 e 11 de novembro de 2005.

É neste contexto que o Estado também começou a organizar o cinema e significativamente a legislação de 1932 refere-se a um decreto, o de número 21.240, e não a uma lei. Tal Decreto contém artigos que sintetizam conveniências de vários setores, tratando desde o cinema educativo até o cinema comercial, da censura até a estruturação de órgãos estatais. No entanto, não devemos concluir que a medida pretendia apenas atender os interesses envolvidos, uma somatória de artigos que procuravam contemplar pressões e conflitos. O sentido interventor do Decreto era trazer os conflitos expressos para uma solução disciplinadora, centralizadora e sem mediações.

Mas talvez o mais singular deste decreto seja notar que o que havia de novidade foi usurpado da própria sociedade, pois o governo provisório de 1930 tinha uma concepção bastante nítida da função do cinema e das propostas que vinham se delineando desde os anos 20. Assim, o uso da técnica cinematográfica seja para reformar a sociedade pela via da reforma do ensino, seja para propagar o aspecto integrador/centralizador da ideologia nacionalista ou mesmo o esforço na construção de uma identidade estão alinhados na legislação de forma decisiva. O cinema foi incluído no projeto de integração nacional e desenvolvimento industrial ao ser incorporado como instrumento pedagógico, devendo auxiliar na ação cultural educativa e formativa.

Já durante a ditadura militar, iniciada em 1964, em plena vigência do AI5 (1968), quando há um endurecimento do regime, é criada a Embrafilme (1969), uma tentativa de, ao lado do Concine (1976), poder agir nas atividades comerciais ou industriais relacionadas ao cinema e intervir de forma centralizada. O fato de estes organismos terem sido criados durante a ditadura militar dava a sensação de que o governo militar queria monitorar o cinema. Na verdade, como afirmou Roberto Farias, o primeiro cineasta a dirigir a Embrafilme, esses organismos “eram o resultado de uma luta do cinema brasileiro, muito anterior à ditadura, mas que acabaram sendo incorporados pelo governo militar e transformados em realidade” (FARIAS, 2005, p.12). De fato, se formos procurar propostas de criação de um órgão abrigado nas estruturas do Estado, centralizando ou concentrando as decisões sobre a questão cinematográfica sob o controle do setor produtor, o projeto do então

deputado da bancada paulista do Partido Comunista Brasileiro, Jorge Amado, apresentado em 1947, talvez seja o pioneiro.

Mas, se a origem das propostas pré-existia ao devir dos dois períodos, o que aproximava cineastas e governo neste período e também durante a ditadura Vargas era o nacionalismo. Durante o governo de Getúlio temos o famoso documentário oficial mostrando a solenidade da queima das bandeiras estaduais, satisfazendo plenamente a necessidade de integrar a nação em um só "corpo", ou seja, usando cinema como porta-voz da ideologia nacionalista que se ocupa em identificar uma coletividade histórica em termos da nação e cuja solidariedade é garantida por meio dos fatores étnicos, geográficos e culturais. Os cineastas por sua vez desejosos de constituir uma indústria cinematográfica no país, reivindicavam apenas acesso dos seus filmes ao público, pois, como diziam, "o cinema nacional vencerá pela qualidade e pela exigência das platéias".

Quanto ao pós-64, a questão nacional poderia ser pensada em dois momentos diferenciados, o primeiro quando ainda se procurou estabelecer uma aliança entre as classes para enfrentar o capital estrangeiro e o segundo, a partir da década de 70, quando o Estado se volta para a produção cultural de forma mais acentuada, procurando constituir uma cinematografia nacional, sendo a Embrafilme o instrumento para atingir essa meta. Além disso, nos dois momentos a intervenção ocorreu no plano da produção, distribuição, importação e exibição e, conseqüentemente, o cinema deixava de ser uma atividade regulada apenas pelas leis do mercado. Como afirma Farias, na Embrafilme "nos reuníamos, conversávamos, anotávamos as medidas que queríamos e íamos para ao Conselho Nacional de Cinema, lutar por elas, impor, discutir e votar. Acabamos implantando uma série de coisas que foram permitindo o avanço do cinema" (FARIAS, 2005, p.16).

Por outro lado, se na ditadura Vargas, o Estado passou a regular a atividade, atendendo a reivindicações dos diversos setores agora organizados em entidades corporativas e projetando-se como o árbitro acima dos interesses particularistas, durante a ditadura militar pode-se afirmar que é o nacionalismo dos cineastas que possibilitou que a política do cinema fosse feita pelos próprios cineastas sem intermediações de um burocrata.

No entanto, o projeto contido no Decreto de 1932 não foi bem sucedido. Como concluo em minha tese, *Estado e Cinema no Brasil*, quando as patas da ditadura começam a adentrar nas instituições como o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) e transformá-lo no famigerado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) com nítida influência do Ministério da Propaganda alemão, o projeto do cinema educativo associado ao cinema de mercado é descartado como via de desenvolvimento e é substituído pelo cinema de propaganda, com seus cinejornais. Este último alimentará a produção das empresas cinematográficas mais expressivas, inclusive a Cinédia, anteriormente avessa ao filme de cavação. Assinale-se também que, com a ditadura, além das encomendas do DIP, é preciso considerar que a obrigatoriedade de exibição do curta-metragem, prevista no Decreto de 32, passa ser cumprida de forma mais efetiva com a fiscalização do DIP e quando o DIP deixa de encomendar filmes, e passa ele próprio a produzir o que interessa ao governo, em troca os produtores cinematográficos são atendidos em uma antiga reivindicação: a obrigatoriedade de exibição de um longa-metragem para cada sala por ano.

Quanto à Embrafilme, ela de fato conseguiu fazer com que o cinema nacional aumentasse significativamente seu espaço no mercado ao financiar diversos títulos, ao controlar as bilheterias eficazmente e ao fazer cumprir a obrigatoriedade de exibição de filmes de longa-metragem nacionais, que subiu progressivamente até atingir 140 dias/ano. No entanto, a Embrafilme também fortaleceu a figura do realizador-produtor. Esse cineasta, que podia ser desde um comediante de público certo até um ex-cinemanovista, era parte importante na estratégia comercial, pois fazia às vezes de um *blockbuster*, mas gerou a política de clientela, sendo um dos fatores que contribuíram significativamente para o fechamento da Embrafilme (CAMPOS, 2003, p. 55).<sup>18</sup> Aliás, embora não tenhamos dados mais precisos, é possível que essa política tenha concentrado

---

<sup>18</sup> Não é nosso propósito explicar porque a Embrafilme entra em crise. Há diversas versões, como a que atribui o fechamento da empresa às disputas internas dentro da classe cinematográfica pela sucessão na sua direção, ao não aproveitar a oportunidade de explorar novas mídias, como vídeo, ao aumento dos custos de lançamento, à crise criativa, ao descomprometimento com o gosto do público, ou mesmo às diversas liminares do cinema norte-americano contra medidas de apoio ao cinema brasileiro, etc.

a maior parte da produção em poucas empresas, tendência que também se acentuou com a criação do DIP.

Finalmente, pode-se deduzir que, nas duas ditaduras, à centralização do poder político correspondeu a centralização do poder simbólico, cujo controle, na tentativa de obstaculizar a divulgação de outros discursos, inclusive com a censura, configurou um campo ideológico relativamente homogêneo, em especial a partir da criação do DIP e no pós-AI 5.

Do que foi exposto, é preciso ter em conta que, se as influências patrimonialistas e as concessões pleiteadas, de um lado, atenderam às pressões das principais empresas, de outro legitimaram e fortaleceram um modelo de intervenção estatal.

Do que foi exposto acima, podemos concluir que há uma semelhança ou uma continuidade nas políticas culturais empreendidas, seja nos períodos de ditadura, seja nos períodos democráticos.

Assim, muito do que foi feito nos períodos ditatoriais não resulta de idéias inovadoras, mas sim de propostas já existentes na sociedade. Intervir, centralizar decisões ou ao menos difundir o nacionalismo eram medidas que casavam com os interesses governamentais e de cineastas de ambos os períodos.

As ditaduras, justamente por seu caráter repressivo, controlador e centralizador, imprimem as imposições de modo contundente e eficaz. Portanto, medidas como o cumprimento da legislação que impõe obrigações como a exibição de determinado número de filmes são atendidas e não sofrem contestações. Mas, desmoronam no período democrático. Assim, nosso próximo trabalho é justamente sobre o Concine, um órgão que passou por regimes distintos, ditadura militar e democracia, procurando refletir mais sobre o que ocorre na transição.

## 4. Concine – 1976 a 1990<sup>19</sup>

Como analisar um órgão que vivenciou seus 14 anos de existência em dois momentos históricos diferenciados, contou com seis dirigentes, foi regido por quatro estatutos e baixou 195 Resoluções? Certamente há diferenças marcantes entre uma gestão e outra, mas como poderíamos investigá-las e identificá-las?

44

Primeiramente é preciso lembrar que o Concine foi instituído quando ainda vivíamos durante o período autoritário do regime militar e, embora os ventos da distensão já estivessem soprando, prenunciando uma abertura lenta e gradual, o órgão foi estabelecido por um decreto (não uma lei), de nº 77.299, em 16 de março de 1976, e realmente instalado só em agosto do mesmo ano.

Criado para substituir o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo do extinto Instituto Nacional de Cinema (INC), tinha como objetivo assessorar o ministro da Educação e Cultura. Em outras palavras, coube ao Concine a formulação da política de desenvolvimento do cinema nacional que, por meio de suas atribuições de orientação normativa e de fiscalização, passou a disciplinar as atividades cinematográficas em todo território nacional, estas, posteriormente, definidas como a produção, reprodução, comercialização, venda, locação, permuta, exibição, importação e exportação de obras cinematográficas.

### Do INC ao Concine

Mas, qual o significado desta substituição? No que o Concine se diferenciou do INC?

Lembrando que a Embrafilme já vinha se desenvolvendo desde 1969, quando os recursos do imposto sobre a remessa de lucros<sup>20</sup>, bem como a carteira de financiamento de filmes brasileiros, foram transferidos do INC para

---

<sup>19</sup> Este artigo foi publicado em **Políticas Culturais em Revista**, 1(1), p. 36-55, 2008b - [www.politicasculturaisemrevista.ufba.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufba.br).

<sup>20</sup> Tratam-se dos recursos oriundos dos depósitos a que se refere o art. 45 da Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, que ao disciplinar a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, retinha parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras.

a empresa, ao mesmo tempo em que o INC se esvaziou, a Embrafilme crescia. Até que, em 1975, o Instituto é extinto (lei 6.281), transferindo suas atribuições para a Embrafilme e, as funções de regulação do setor cinematográfico, para o Concine. Mas, conforme Amancio da Silva (1989, p.3 e 5), foi na gestão de Roberto Farias, de 1974 a 1979, que se estabeleceu “o período áureo das relações cinema X Estado”, ou ainda, o período em que “se darão os maiores embates e se alcançarão as mais expressivas vitórias no terreno da sedimentação de um mercado nacional para o filme brasileiro, a partir da efetivação de medidas protecionistas governamentais.” Pois foi justamente em meados deste período que ocorreu a substituição. O objetivo era agir e intervir de forma centralizada nas atividades comerciais ou industriais relacionadas ao cinema. Criados durante a ditadura militar estes organismos davam a sensação de que o governo militar queria monitorar o cinema. Se de fato, desde o INC, em 1966, o Estado assumiu explicitamente o financiamento da produção nacional de filmes ao invés de apenas "recomendar", "encaminhar" ou "propor" financiamentos à produção cinematográfica, com o Concine e a Embrafilme acentua-se o caráter da intervenção.

Na verdade, como afirmou Farias (2005, p.12), esses organismos “eram o resultado de uma luta do cinema brasileiro, muito anterior à ditadura, mas que acabaram sendo incorporados pelo governo militar e transformados em realidade”. De fato, se formos procurar propostas de criação de um órgão abrigado nas estruturas do Estado, centralizando ou concentrando as decisões sobre a questão cinematográfica sob o controle do setor produtor, o projeto de Jorge Amado, apresentado em 1947, talvez seja o pioneiro.<sup>21</sup>

Aproximando nossa análise, um aspecto muito interessante, que confirma esta ligação do setor produtor com o Estado, diz respeito à própria composição dos Conselhos do INC e do Concine. No primeiro projeto do INC, proposto após 64 pelo então ministro da Indústria e Comércio, Paulo Egídio, a estrutura dividia-se em: presidente, secretaria-executiva e um Conselho Deliberativo, composto exclusivamente por representantes dos órgãos do

---

<sup>21</sup> Sobre o projeto de Jorge Amado consultar Simis, 1996a.

governo, entre os quais um membro do Conselho de Segurança Nacional.<sup>22</sup> O objetivo era garantir um poder de intervenção maior do Estado, diga-se do regime militar, não mais como árbitro, nas atividades cinematográficas, incluindo o setor que exercia a exportação de filmes brasileiros que agora ficaria sujeita à "licença de exportação", vigiando assim a sua promoção no exterior e impedindo que mesmo um órgão subordinado ao Estado, como o Itamaraty, pudesse indicar oficialmente um filme como "Deus e o Diabo na Terra do Sol" para representar o Brasil no XVII Festival Internacional de Cinema de Cannes, em 1964. Mas, o decreto-lei 43, de 1966, que de fato instituiu o INC, eliminou a figura do representante do Conselho de Segurança Nacional no Conselho Deliberativo e criou um Conselho Consultivo, composto por um representante de cada um dos seguintes setores: produção, distribuição, exibição, crítica e um diretor de cinema, totalizando cinco membros. Dez anos depois, com a criação do Concine, esta composição se expande em prol dos representantes da atividade cinematográfica. Assim, temos 13 membros conselheiros, entre os quais sete representantes governamentais, o diretor da Embrafilme, o diretor do MEC e apenas três representantes de cinema (produtor, exibidor ou distribuidor, e um realizador) e não cinco, como anteriormente, ficando de fora o crítico e só um para exibição e distribuição. Mas, por outro lado, deixa de existir a divisão entre um Conselho apenas consultivo, dos representantes dos setores cinematográficos, e outro atuante, já que deliberativo, dos representantes do governo. Com isso, dá-se um passo a mais no enalço de uma fatia do poder para a corporação cinematográfica. A partir de 1986, em pleno regime democrático, em mais um movimento de expansão ampliou-se a composição do colegiado de 13 para 23 membros, sendo 11 representantes da sociedade civil e 12 do governo.

Poderíamos pensar que houve um progressivo esvaziamento do INC com a criação da Embrafilme, mas não podemos esquecer que o mentor do projeto de criação da Empresa foi o então presidente do INC, significativamente

---

<sup>22</sup> Afora o presidente e o Conselho de Segurança Nacional, o Conselho era formado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Justiça e Negócios Interiores, da Educação e Cultura, da Indústria e Comércio, do Planejamento e outro do Banco do Brasil. Interessante assinalar que embora tenha sido elaborado pelo Ministério da Indústria e Comércio, o INC era proposto como uma estrutura subordinada ao MEC. Cf. Simis, 1996a, Capítulo VIII.

o primeiro diretor da Embrafilme: Durval Gomes Garcia. O mesmo ocorreu com o INC em relação ao Concine: o primeiro presidente do Concine, Alcino Teixeira de Mello, foi presidente do INC (1972-1975), tendo realizado anteriormente uma carreira curiosa: oficial da reserva do exército, bacharel em Direito, funcionário de diversos órgãos ligados à migração, assessor técnico-administrativo do INC. Conforme Mello explicou na época: “O Concine terá o **poder de polícia** que não pode ser exercido por uma empresa de economia mista”, aplicando multas e a interdição de cinemas nos quais a atividade fiscalizadora da Embrafilme constatar irregularidades (MELLO *apud* ALENCAR, 1976). Os outros dirigentes foram sucessivamente Miguel Borges (1979 a 1980), diretor de “Zé da Cachorra”, um dos episódios de “5 Vezes Favela” e que, posteriormente, foi secretário adjunto de Ipojuca Pontes na Secretaria da Cultura, durante o governo Collor; Ronaldo Pereira Lima Lins (de 1980 a 1982), filósofo e doutor em Teoria Literária; Sergio Santos de Oliveira (de 1982 a 1984), jornalista e sociólogo, trabalhou na revista *Veja*, no *O Globo* em São Paulo e no *O Estado de São Paulo*. A partir de 1985, apenas cineastas - Gustavo Dahl (de 1985 a 1987) e Roberto Farias (de 1987-1990), o último a ocupar o cargo - vão ocupar a direção agora de vice-presidente, já que com o decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, o Concine se vinculou ao Ministério da Cultura, sendo então presidido pelo Ministro.

### **Dois Concines distintos?**

Pensando na forma de sua organização, podemos identificar ao menos duas fases diferenciadas nos 14 anos de existência do Concine: de 1976-1986 e de 1986-1990, ou seja, uma primeira fase a partir da gestão de Alcino Teixeira de Mello e uma fase posterior que tem início na gestão de Gustavo Dahl.

Legalmente, essa distinção está escorada no mesmo decreto, nº 93.881, de 23/12/1986, que ampliou a composição do colegiado do Concine para 23 membros, dos quais 11 representantes da sociedade civil, pois ele também é responsável pela redefinição das funções do órgão e lhe deu autonomia pessoal e orçamentária. Esta autonomia orçamentária estava relacionada à transferência da codificação, fornecimento e fiscalização dos selos de controle

para videocassetes da Embrafilme para o Concine, afora a arrecadação própria de todas as receitas inerentes ao órgão que antes estavam dispersas e sem repasse para o Concine.

Em 1987, foi aprovado um novo estatuto do Concine, o quarto desde a sua criação, e com ele, já na gestão de Roberto Farias, as prioridades passaram a ser:

1. regularizar os pagamentos devidos à receita federal e à Embrafilme por parte da comercialização de filmes/vídeos importados, inclusive buscando instrumentos para acabar com as fraudes. Com isso o Concine previa que a partir de 1991 poderia desempenhar todas suas funções no mercado sem recursos da União<sup>23</sup>;
2. informatizar a legislação, diversos dados e elaborar relatórios. Nos anos 1988 e 1989, o Concine publicou dois relatórios sobre o mercado cinematográfico e dois livros (ver nas referências) com a íntegra da legislação;
3. aumentar a fiscalização.

No tocante à fiscalização e na tentativa de controlar o mercado de vídeo, o Concine passou, conforme o regimento, a codificar, fornecer, fiscalizar e cobrar por um selo que deveria estar impresso em uma etiqueta colada em cada fita de vídeo vendida no país. Com o tempo foram implementados controles mais rigorosos nas etiquetas, que além do sequencial, contava com a codificação alfanumérica indicando os números da matriz e da cópia do filme, colocação do código de barra para leitura ótica através do computador e o nome do filme, impedindo a falsificação de etiquetas, como ocorria antes. Com isso, em 1983, emitiu-se 4.170 etiquetas de vídeo e em 1988, já eram 1.647.155. A partir de então, contando com apenas 73 funcionários espalhados pelas inspetorias de Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro,

---

<sup>23</sup> Conforme nos revelou José Correa, diretor administrativo na gestão de Roberto Farias, e responsável pela implantação do sistema de controle informatizado, uma das receitas próprias do Concine era a cobrança, pela primeira vez, da porcentagem do imposto de renda sobre importação dos filmes estrangeiros. Como José Correa havia trabalhado na Cacex (Carteira de Comércio Exterior do BB), sabia como vincular esse pagamento à autorização para a importação dos filmes. Quando o Concine acabou essa porcentagem do imposto desapareceu e o imposto passou integralmente para a Cacex. (Cf. entrevista por telefone, 20/set./2007).

Salvador, Recife, Belém e Brasília, o Concine pode reduzir, de 1987 a 1990, em 50% a burla do direito autoral no mercado de videocassetes, conhecida como **pirataria**, e regularizou os pagamentos devidos à Embrafilme.

Além disso, agilizou acordos de co-produção e da integração do cinema ibero-americano em um mercado comum, tendo as estratégias européias como pano de fundo bem como a crescente importância dos diversos meios de difusão do audiovisual. Tais acordos previam para o final de 1989, entre outras medidas, concessão das vantagens da nacionalidade a uma cota anual de filmes produzidos pelos países membros; um fundo de financiamento à produção nos moldes do existente na comunidade européia, formas de uniformização da legislação dos países membros para o audiovisual, mecanismos de distribuição e exibição para aproveitar a produção existente nos países latino-americanos.

Assim, o Concine foi transformado no órgão forte do cinema nacional, responsável pela formulação, controle e cumprimento das normas e leis regentes do segmento cinematográfica, além da política de comercialização e regulamentação do mercado, incluindo filmes publicitários. No entanto, a conquista de um espaço significativo nas esferas da articulação política pelo setor produtor foi paradoxalmente contraposta pela força do cinema norte-americano. Sobre isso Roberto Farias é eloquente e, como já dissemos anteriormente, aponta o quanto o cinema estrangeiro passou a ter mais força:

(...) quando voltamos ao regime democrático, a influência do cinema estrangeiro passou a ser muito mais forte. A indústria de liminares favoreceu o cinema estrangeiro contra o cinema brasileiro. Questionaram na Justiça enfim..., fecharam o cerco em torno da empresa. E asfixiando a Embrafilme, impedindo-a de dispor dos recursos para o desenvolvimento do cinema brasileiro, o nosso concorrente ficou muito mais livre, mais forte, à vontade para esmagar o filme brasileiro. (FARIAS, 2005, p.16-17).

Mesmo assim, ao final da década de 80, o Concine já colhia os frutos de sua atuação, disciplinando em grande parte o mercado de vídeo e cinema que então movimentava quase meio bilhão de dólares. Além disso, houve um incremento considerável da arrecadação por meio da regularização dos pagamentos devidos à Embrafilme. Conforme o Tabela I abaixo, se, de 1987 a

1988, há uma redução de 4.551.608 para 3.530.475, a partir de junho/88 quando se introduziram mecanismos de controle mais eficazes, a arrecadação evoluiu consideravelmente para 7.190.357,90.

Tabela I Pagamentos devidos à Embrafilme (valores em dólares)

	1987	1988	1989	1990 (janeiro)
Total	4.551.608,68	3.530.475,56	7.190.357,90	999.873,11

Fonte: Concine.

Quanto às remessas de lucros enviadas pelos representantes das empresas estrangeiras, se há um decréscimo nos valores de 1986 a 1988 (ver Tabela II), quando o Concine foi eliminado<sup>24</sup> as remessas sofrem um aumento significativo do volume (ver Tabela III) possivelmente em decorrência da falta de uma ágil fiscalização de órgãos como a receita federal, já que não estavam equipados para isso.

Tabela II Remessas para o exterior – Decreto-Lei 862/69

	Valores remetidos (US\$)	Varição % sobre o ano anterior
1986	21.641.326,97	-----
1987	17.840.915,08	17,56
1988	13.038.572,16	26,85

Fonte: Concine.

<sup>24</sup> Conforme Bello (2007), a extinção do Concine não está estabelecida por lei, pois o Concine não tinha personalidade jurídica, embora tivesse certa autonomia administrativa e financeira concedida por lei. Como era um órgão componente da estrutura básica do então Ministério da Cultura, quando este foi extinto, também extinguiu o Concine. O MinC foi extinto pela medida provisória 150 de 15.3.1990, que por sua vez foi transformada na Lei 8.028, de 12.4.1990, que "dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências" e cria a Secretaria da Cultura da Presidência da República.

Tabela III Aluguel de Filmes Cinematográficos – Remessas

Ano	unidade: mil US\$
1989	30.172,1
1990	43.255,9
1991	42.559,3
1992	36.721,8
1993	37.339,3
1994	49.346,6
1995	74.681,8
1996	75.889,9
1997	76.139,4

Fonte: Banco Central, Departamento de Câmbio.

### Legislação

Durante sua existência, o Concine instituiu 195 resoluções, sob os mais diversos temas: da cota de tela para filmes nacionais à dublagem. Na verdade, deu prosseguimento às iniciativas introduzidas pelo INC que já havia avançado em diversas medidas, há muito reivindicadas pelos cineastas, tais como o uso obrigatório do ingresso único, de borderô e de máquinas registradoras, proporcionando uma garantia maior de recebimento da porcentagem real da renda dos filmes.<sup>25</sup> Além disso, o INC aumentou a quota anual de exibição compulsória de filmes nacionais de 63 dias em 1969 até 112 em 1975, ano em que é extinto o órgão. Das 112 Resoluções baixadas, destacam-se ainda aquelas que concederam prêmios, como o Prêmio INC ou a que concedia prêmios percentuais calculados sobre a renda líquida de bilheteria, e as medidas que procuraram fortalecer a infra-estrutura do cinema, como a que obrigou a copiagem de filmes estrangeiros em laboratórios cinematográficos brasileiros.

Já durante a existência do Concine, entre as Resoluções mais polêmicas, podemos citar aquelas que fixaram as cotas de tela para filmes de

---

<sup>25</sup> Com isso, só em 1975, houve um aumento de 30% na arrecadação do filme nacional, muito embora mesmo após a introdução das máquinas registradoras, tenham sido apreendidos cerca

longa metragem nacionais nas casas exibidoras de todo país, a que fixou a cota para videocassetes nas distribuidoras e nas locadoras comerciais e a chamada Lei do Curta de que trataremos mais adiante. Assim, a resolução número 8 reiterou os 112 dias de cota de tela para longas para o ano de 1977, em 1978, aumentou para 133 (Res. 23) e em 1979 já passávamos a ter a 140 dias (Res. 34/78), a maior quota para a exibição compulsória de filmes de longa metragem nacionais para salas que mudassem sua programação de uma a três vezes por semana e funcionassem sete dias por semana<sup>26</sup>. Outra Resolução importante e inovadora, número 98/83, determinava que as distribuidoras e as locadoras comerciais deveriam oferecer 25% de títulos de filmes nacionais gravados neste suporte sobre o total de cópias que tivessem nas prateleiras. Mas, só a partir de 1987, no que chamamos de segunda fase do Concine, que coincide com o momento em que o mercado de vídeo atinge os 3 milhões de aparelhos de videocassetes vendidos e em que temos 5 mil locadoras, 60 distribuidoras e 2500 títulos certificados, é foram intensificadas as ações de regulamentação e fiscalização.

### **Lei do Curta**

A Lei do Curta é certamente um dos assuntos mais polêmicos e que mais persistiu no tempo. Corresponde ao artigo 13 da lei 6281, de 09/12/1975, mais as sucessivas regulamentações efetuadas pelo Concine e inicialmente sua discussão se deu na Embrafilme, por ocasião da fusão com o INC.

É possível que aqueles que frequentaram as salas de cinema nos anos 80 ainda se lembrem de filmes de curta metragem que mal mereciam ser assim classificados e por conta disso eram recebidos com vaias durante sua exibição. Na verdade, com raras exceções, os exibidores sabotavam a programação dos curtas, inclusive selecionando filmes inadequados ao tipo de público dos longas-metragens em cartaz. No fim da década, a seleção começou a melhorar

---

de 40.000 ingressos que, ao invés de serem rasgados como determinava a legislação, voltavam à bilheteria, sendo até plastificados.

<sup>26</sup> Outras quatro resoluções reiteram os 140 dias para o período de 1980 a 1983. Parece haver um lapso na legislação sobre o período de 1984 a 1987. Em 1988, a Res. 171 já não especifica a programação, nem o ano e fixa em 140 dias a quota para salas que funcionam os sete dias da semana.

com a exibição de curtas como *Dov'è Meneghetti*, de Beto Brant, e *Barbosa*, de Jorge Furtado. Foi quando nasceu o Festival de Curtas, dirigido por Zita Carvalhosa, hoje entre os cinco maiores do mundo e exibido com grande sucesso em dez salas de São Paulo. E poderíamos ainda citar outra iniciativa que tem assegurado a exibição de curtas-metragens brasileiros nos cinemas de Porto Alegre resultado de um acordo firmado em setembro de 1996 entre a APTC-ABD/RS<sup>27</sup>, o Sindicato dos Exibidores, a Câmara de Vereadores e a Prefeitura de Porto Alegre (a Secretaria Municipal de Cultura arca com o cachê de R\$ 1.500,00 pago ao produtor), e que em 11 anos já exibiu mais de 200 curtas de todo o país.

Não é nossa pretensão discutir formas de apoio à exibição do curta, mas sim mostrar quanto o tema foi ilustrativo do trabalho do Concine. Para tanto, apresento abaixo uma retrospectiva das principais resoluções e observações sobre.

Cronologicamente, como já mencionamos, tudo tem início com o artigo 13 da lei 6.281/75 que **não** fala em obrigatoriedade da exibição do curta metragem nacional: “nos programas de que constar filme estrangeiro de longa metragem, será estabelecida a inclusão de filme nacional de curta metragem de natureza cultural, técnica, científica ou informativa (...)”. Já para os filmes de longa metragem, o artigo 14 estipula claramente que todos os cinemas existentes no território nacional são obrigados a exibi-los durante determinado número de dias por ano.

Em seguida, e já com o Concine, temos:

- Resolução 4, de 22/10/1976 – Aqui já há referência ao cumprimento obrigatório da exibição do filme nacional de curta-metragem. Para tal exigência é fixada, de acordo com uma tabela (máximo 56 dias/ano), a exibição obrigatória dos curtas portadores do Certificado de Classificação expedido pelo extinto INC em todas as salas exibidoras do País e especificado o preço da locação, “até que seja regulamentado o art. 13 da lei 6.281”.

---

<sup>27</sup> A ABD no RS foi criada em 8 de maio de 1985 com o nome de APTC/RS, (Associação Profissional de Técnicos Cinematográficos), porque a intenção era torná-la um sindicato profissional. Dois anos depois, seguindo a indicação do Conselho Nacional das ABDs, desistiu-se da entidade pré-sindical e adotou-se o nome APTC-ABD/RS.

- Resolução 18, de 24/08/1977 – Quase um ano após a resolução 4, é regulamentada a exibição compulsória do curta-metragem. Define-se o que é o curta, cria-se o Certificado de Produto Brasileiro de Filme de Curta-Metragem (CPBFC) e especifica-se a forma como é concedido.

Esta resolução deveria ter entrado em vigor em fins de 1978, conforme Giba Assis Brasil (2007),

(...) mas os exibidores conseguiram uma liminar, com prazo de 90 dias. Entre 01 e 15/03 o Concine autuou 60 (dos 130) cinemas de São Paulo e 52 (dos 110) do Rio pelo não cumprimento da Lei. Mesmo assim, o boicote dos exibidores e a "guerra de liminares" continuaram, com apenas uns alguns cinemas pequenos exibindo curtas no período.

- Resolução 19, de 21/10/1977 – Faz alterações nas formas de pagamento da locação.

Segundo Regina Machado (2005), que participou ativamente do processo da Lei do Curta, integrando as diretorias da Associação Brasileira de Documentaristas (ABD)<sup>28</sup> entre 75/77,

(...) a campanha pela Lei do Curta pegou fogo entre 77/78, (...) que deslanchou o processo de revisão das resoluções 18 e 19 do Concine, que contou com ativa e atenta participação de seu presidente, Dr. Alcino Teixeira de Mello e de sua assessoria, que acompanharam o evento minuto a minuto, ouvindo as propostas dos documentaristas, expondo os pontos de vista oficiais.

- Resolução 25, de 2/03/1978 – fixa multas quando da interrupção da exibição do curta.

---

<sup>28</sup> Sobre a ABD, ver interessante artigo de Caetano (2001-2) que revê a história dos 30 anos desta entidade, dividindo-a em fases e mostrando a origem da militância de alguns nossos dirigentes. Sobre a última fase, Leopoldo Nunes (2005), ex-presidente da ABD Nacional (por duas gestões seguidas a partir de 1999-03), ex-chefe de gabinete de Orlando Senna Secretaria para o Desenvolvimento das Artes Audiovisuais (SDAv) do Ministério da Cultura hoje Ancine, escreve outro artigo interessante. Lembramos ainda outros nomes ligados ao curta/documentário: Manoel Rangel, ex-presidente da ABD-SP (1999/01), foi assessor especial da SDAv hoje Ancine, Silvio Da-Rin, hoje na SDAv, Manfredo Caldas e Sergio Sanz (foi do CTAv). Isso sem contar os nomes dos diretores de ponta dos anos 80, Brasil, Sturm, Jorge Furtado, Tata Amaral, Ana Luiza Azevedo, Francisco César Filho, Beto Brant e Roberto Moreira.

- Resolução 27, de 14/3/1978, inclui o filme de curta nas autuações da Resolução 13/77. Com isso o exibidor que não exibir o curta ou pagar a locação em porcentagem inferior à estipulada pela lei pode ter seu cinema interditado.

- Resolução 35, de 4/12/1978. Prorroga, pelo prazo de dois meses, a vigência das Resoluções 18 e 19.

- Resolução 37, de 15/02/1979. Regulamenta novamente para o ano de 1979 a exibição compulsória do curta. Esta resolução foi fruto do acordo entre ABD e exibidores e permitiu o cumprimento da Lei em novas bases, incluindo os filmes feitos em 16 mm, entre outras medidas e, a partir daí, a Lei passou a ser cumprida, mas com pelo menos duas distorções, frequentemente denunciadas pela ABD: os próprios exibidores passaram a produzir curtas de baixa qualidade e comprar outros curtas a preço fixo.

Conforme Da-Rin (2007),

O exibidor começou sua reação já em setembro de 1977, depositando em juízo a renda devida ao curta. Em seguida, encomendou filmes chatíssimos, feitos em escala 1x1, para ocupar o espaço do curta e evitar o pagamento a terceiros. Por fim, comprou a preço irrisório filmes de realizadores que perdiam a esperança de ter seu filme programado.

Complementando Da-Rin, Caldas (2005) afirma que “muitos realizadores, desiludidos da possibilidade de realizar um novo curta através da renda de bilheteria, passaram a vender seus filmes, por um irrisório preço fixo, aumentando assim o estoque de títulos nas mãos dos exibidores”.

Assim, como diz Farias (2007):

O cinema brasileiro sofreu muito por causa da exploração indevida do curta no mercado. Exibidores, para não perderem percentuais de bilheteria destinados ao curta, produziam curtas de baixíssimo orçamento e péssima qualidade para cumprimento da Lei, desmoralizando o cinema nacional.

- Resolução 40, de 25/06/1979. Altera algumas medidas da Resolução 37.

- Resolução 45, de 30/11/1979. Prorroga a vigência das resoluções 37 e 40.

- Resolução 49, de 15/02/1980. Prorroga a vigência e altera a redação de dispositivos da Resolução 37, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Resolução 40.

- Resolução 50, de 28/03/1980. Prorroga a vigência da Resolução 37, com as alterações das Resoluções 40 e 49.

- Resolução 52, de 30/05/1980. Nesta resolução novamente define-se o filme de curta-metragem, regulamenta-se sua exibição compulsória nas salas e são introduzidas mudanças, como por exemplo, a redução do número máximo de cópias por curta de 15 para 10 e depois para cinco (resolução 61) e um limite máximo de arrecadação que o curta poderia atingir.

- Resolução 58, de 31/10/1980. Dispensa os filmes brasileiros, de longa e curta-metragem, da inserção dos números de registro na Embrafilme entre os respectivos créditos.

- Resolução 61, de 19/12/1980. Outra vez define o filme de curta-metragem, regulamenta sua exibição compulsória nos cinemas brasileiros, repetindo-se diversos itens e estabelecendo pequenas alterações, como por exemplo, na representação das entidades que compõe a Comissão responsável pela concessão do CPBFC.

No período entre 1977 e 1981, 954 curtas foram habilitados à exibição em cinemas, sendo mais de 500 deles distribuídos pela Embrafilme, que, no entanto, só conseguia programar em poucas salas.

- Resolução 66, de 29/05/1981. Fixa normas para o pagamento da locação de filmes nacionais de curta e longa-metragem.

- Resolução 103, de 6/04/1984. Cria os certificados de Reserva de Mercado e Especial de Reserva de Mercado e estabelece nova disciplina para exibição de filmes brasileiros de curta-metragem. Com essa resolução deixam de ser expedidos os CPBFC que são substituídos por Certificados de Reserva de Mercado ou Certificado Especial de Reserva de Mercado, concedidos

trimestralmente por júri especialmente constituído<sup>29</sup>, e seus realizadores ou produtores passaram a receber um prêmio em dinheiro pago pelo fundo, como adiantamento pelos direitos de exibição, por no máximo dois curtas/ano.

Resolução 107, de 5/10/1984. Dispõe sobre distribuição de filmes brasileiros de curta-metragem, principalmente sobre as formas de pagamento entre as partes envolvidas.

Resolução 108, de 5/10/ 1984. Estabelece sanções ao exibidor que recolher fora do prazo o montante da renda estipulado pela resolução 103.

Novamente recorremos a Caldas (2005), que nos dá pistas sobre o que ocorreu:

O valor do prêmio correspondia a mais de 50% do custo médio de um curta, possibilitando ao realizador a arrancada para um novo projeto. Os júris se reuniam a cada três ou quatro meses, com participação das ABDs. No entanto, para capitalizar o fundo que permitiria o pagamento dos prêmios, o presidente do Concine fez um acordo informal com os exibidores, segundo o qual estes, além de pagarem um percentual da bilheteria menor que o anteriormente devido ao curta, não se comprometiam a exibi-los. Uma situação anômala, que possibilitava uma retomada da produção, mas esvaziava a função social dos nossos filmes ao retirá-los das telas.

Ainda que a exibição em cinemas não tenha sido reconquistada, as novas condições de produção, seleção e premiação de curtas proporcionaram, entre 1984 e 1986, uma excepcional safra de filmes, identificada pela crítica através da expressão, de gosto duvidoso, "Primavera do Curta"<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> É provável que um dos júris instituídos a cada trimestre tenha sido composto por: Concine: Ironi Castro, Brigadeiro Averrois Cellular; Sindicato dos Produtores Cinematográficos: Carlos Tourinho, Renato Neumann, Bruno Stropianna; Embrafilme: Paulo Martins, Regina Machado; Pesquisadores Cinematográficos: Sérgio Santeiro, Sílvio Tandler; Exibidores: Roberto Darze e Roberto Valensi; ABD: Sérgio Rezende, Sérgio Sanz, Zachia Elias. Cf. Torinho, 2005. A submissão dos curtas a uma seleção não era uma medida que agradava aos cineastas, mas a única saída para corrigir distorções. Ainda assim, nem sempre a representação do júri foi aceita por todas ABDs. Na seleção decorrente desta resolução 103/84, a ABD/SP questionou a seleção dos filmes, considerando que foram excluídos filmes de comprovada qualidade e criticou o fato de que a ABD/SP ou outra entidade representativa do setor de cinema paulista não foi chamada para a elaboração de tal resolução que estabeleceu a composição do júri. (BISORDI, 1984)

<sup>30</sup> Caldas também se refere à tentativa de impor uma porcentagem de vídeos para as distribuidoras e as locadoras comerciais, ou seja, uma janela semelhante àquela dos cinemas, com um curta brasileiro acompanhando cada filme estrangeiro nas fitas comercializadas com o selo legal. Mas, não houve apoio das demais entidades e o que "conseguimos negociar foi uma reserva de mercado dentro da reserva destinada ao cinema brasileiro - um percentual das fitas

- Resolução 121, de 29/11/1985. Altera disposições da resolução 107, considerando que tais medidas, conforme a própria resolução afirma, revelaram-se “na prática, inexequíveis, no que respeita ao repasse da remuneração dos distribuidores de filmes brasileiros de curta-metragem” e que “até a presente data não foi efetuado qualquer repasse relativo à distribuição de filme de curta”.

- Resolução 137, de 24/04/1987. Em 1987, a ABD promoveu uma sessão de filmes recentes para o ministro Celso Furtado que se convenceu da qualidade do curta brasileiro e autorizou o então presidente do Concine, Gustavo Dahl, a publicar a esta resolução estabelecendo a volta do curta às telas, o júri para seleção e a forma de pagamento.<sup>31</sup> Comprovando novamente que a partir de 1987 o Concine vive uma nova fase, a resolução marca o início do período de melhor funcionamento da Lei do Curta, a chamada "Primavera do Curta", com vários filmes brasileiros recebendo prêmios em festivais internacionais. Mas, com a saída de Gustavo Dahl do Concine, o sistema passa por um breve período de instabilidade.

- Resolução 173, de 09/12/1988. Foi a última resolução do Concine a tratar da Lei do Curta, adequando a resolução 137 à recém criada Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) que criou o conceito de "Sistema do Curta", gerido pela FCB, então presidida por Ruy Solberg, e por uma Comissão de Acompanhamento formado por representantes de três ABDs.

Conforme rememora Sturm (2005):

O sistema previa que o Concine centralizaria a cobrança dos valores, realizaria os júris e premiaria os curta-metragistas. Com a saída do Gustavo Dahl, o sistema começou a apresentar alguns problemas. Num esforço das ABDs à época, principalmente de Giba (Assis Brasil), Roberto Moreira e eu, conseguimos transferir para a Fundação do Cinema Brasileiro a

---

contendo filmes nacionais seria composta de programas de curtas. Este dispositivo, incluído na resolução, nunca foi cumprido” (CALDAS, 2005).

<sup>31</sup> Conforme Da-Rin (2007) “durante quase um ano, entre 1986 e 1987, Gustavo Dahl, então diretor do Concine, empenhou-se na revisão da normatização do curta-metragem. Foi criado um grupo de trabalho com a participação de 3 ABDs (eu, pelo RJ; Adilson Ruiz por SP; e Berenice Mendes, pelo PR e Isa Castro, representando a CDI, distribuidora muito interessada no curta. Aurelino Machado, recentemente falecido, que havia formulado quase todas as resoluções do Concine, prestava apoio técnico ao grupo.” O resultado deste trabalho foi a resolução 137.

gestão desse sistema. Lá, sob o comando de Ruy Solberg, foi instituída nova comissão (formada pelo Giba, eu e mais um realizador carioca, que variava de reunião para reunião). Essa comissão acompanhava e decidia pelo "Sistema do Curta". Criamos sistema de cobrança e verificação que aumentou em quase 100% a receita, possibilitando que, no início de 90, no último júri realizado antes da chegada "daquelle!", o prêmio correspondesse a quase US\$ 6,000 (valor que na época correspondia a quase 70% do custo de um curta).

Finalizando sua retrospectiva, Brasil (2007) complementa Sturm:

Em 15/03/1990, com o Plano Collor, foram extintos o Concine (que fiscalizava o cumprimento da Lei) e a FCB (que operava o sistema do curta-metragem), portanto, na prática, a Lei do Curta foi inviabilizada e os curtas pararam de ser exibidos. Só em 08/03/1991, com o "Pacote Audiovisual" assinado pelo Secretário Ipojuca Pontes, imediatamente antes de ser exonerado do cargo, é que a Portaria Nº 5 da SC/PR (Secretaria da Cultura da Presidência da República) revogou a Resolução 173 do Concine. Isso significa que, no primeiro ano do governo Collor, não só o artigo 13 da Lei 6281, mas todo o sistema legal do curta-metragem continuava em vigor. Em função disso, a ABD/RS entrou na Justiça e conseguiu bloquear a conta bancária da FCB, que estava em liquidação, e exigir a realização de um último júri de curtas, o 17º, com os prêmios aos curtas sendo pagos pelo saldo em caixa (algo em torno de Cr\$ 300 milhões), e que terminou sendo realizado (o Júri) em 23/07/1992. Os curtas selecionados no 17º júri receberam seus prêmios, mas nunca foram exibidos. Por outro lado, como a Lei 6281 nunca foi revogada até hoje continua em vigor. Existe inclusive parecer da Assessoria Jurídica da Câmara (pedido pela ex-deputada Esther Grossi) neste sentido. Pelo que eu sei, quando o Ministério Público determinou que a Ancine regulamentasse a Lei do Curta (o que já faz bem mais de 90 dias), a Ancine respondeu que a exibição de curtas não seria de sua responsabilidade, mas da SAV. Não tenho a menor idéia de o que aconteceu depois disso.

Todo este emaranhado de resoluções reflete as intensas negociações e pressões que aparentemente envolveram apenas produtores/realizadores de curtas e exibidores. Assim, para terminar este item, reporto-me ainda a um interessante depoimento de Farias (2007), que relata também ameaças de retaliações que partiram diretamente de Jack Vallenti, presidente da Motion Picture Association, mas não chegaram a influenciar nem a ele, quando ainda era presidente da Embrafilme, nem a Gustavo Dahl, que dirigia o Concine, nem ao então ministro da Educação, Ney Braga:

Jack Vallenti dizia não estar de acordo com a cobrança dos 5%. Respondi que compreendia porquê: se aquele tipo de cobrança se alastrasse pelo mundo, custaria para o cinema americano 350 milhões de dólares, dos 7 bilhões que arrecadava por ano. Ele insistiu dizendo que eu mandava no cinema brasileiro e que a Motion Pictures era contra. Na minha cabeça girava todo o histórico do cinema brasileiro, sempre considerado "boi de piranha" no jogo de interesses comerciais. Mas eu estava seguro. O projeto de Lei no Congresso Nacional tinha toda chance de ser aprovado, como foi. Respondi que ele estava com uma visão equivocada a meu respeito, aquela Lei era o desejo dos cineastas brasileiros e seria aprovada pelo Congresso. Ele passou a negociar: disse que concordava com 3%. Respondi que o dispositivo legal não estava em negociação. Como um cowboy, ele passou às ameaças, apontou o dedo para a minha cara e disse: "Não se esqueça que nós somos contra". Respondi que ele já havia dito. Ele insistiu: "Quero que o senhor tome nota". Respondi que já havia anotado. Mais uma vez, insistiu para que eu prestasse muita atenção no que ele estava dizendo, levantou-se e foi embora. Só então, Ney Braga aceitou recebê-lo, mas exigiu a minha presença. (...) Logo, Vallenti foi dizendo do prazer em conhecer Ney Braga "em quem ele depositava grandes esperanças por se tratar de um homem com grande trajetória política e uma carreira ainda mais promissora...". Ney Braga sorriu e devolveu: "E o senhor, com essa vocação política, por que não se candidatou a Senador nos Estados Unidos?" Jack Vallenti sorriu também e disse que muitos amigos cobravam isso dele, mas que a paixão pelo cinema levou-o à presidência da Motion Pictures, logo que deixou a assessoria da presidência dos Estados Unidos. Ney Braga, numa fina ironia, disse entender aquela paixão, muito embora ele mesmo, amante das artes, não tenha tido coragem de fazer o que mais desejava na vida. Curioso, Vallenti perguntou "E o que o senhor gostaria de ser?" Ney Braga deu um sorriso e respondeu: "Pianista de boate..."

Epílogo: em 2006 o Ministério Público Federal chegou a expedir uma recomendação à Agência Nacional de Cinema (Ancine) para que o art. 13 fosse regulamentado, pois embora jamais revogado, estava esquecido.

### **Críticas**

Várias foram as críticas feitas ao Concine: burocracia excessiva, falta de fiscais, lentidão na emissão dos selos colados nos videocassetes, entre outras. Até a legitimidade do órgão para controlar o mercado de videocassetes foi posta em dúvida, com o argumento de que o Concine havia sido criado para controlar o mercado cinematográfico e não o de vídeo. De fato, havia um déficit

de funcionários para exercer a plena fiscalização e as outras atribuições. Ao invés dos 73 funcionários e 54 estagiários, o Concine deveria ter um quadro de 414 para estar conforme ao que estipulavam os decretos 95.682 e 95.781/88. No entanto, o motivo para o conseqüente acúmulo de funções dos funcionários era o decreto-lei 300/87, que proibia a contratação de funcionários em todos os órgãos do Governo, afora a falta de equipamentos adequados. Assim, se em 1990, a fiscalização nos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul era realizada por apenas três funcionários, por outra parte, o trabalho de confecção e aposição manual de todas as etiquetas em videocassetes comercializados no país era realizada, na matriz do Rio de Janeiro, por pouco mais de seis funcionários. No entanto, é de se notar que foram feitos esforços no sentido de aperfeiçoar o sistema de emissão de etiqueta de vídeo. Em maio de 1988, foi introduzida a emissão das etiquetas por computador e implementação dos controles respectivos, como o código de barra e impressão do título do filme na própria etiqueta.

Muitas vezes as críticas eram feitas para dificultar o trabalho do Concine seja na investigação das irregularidades na documentação da importação de filmes para cinema, vídeo e televisão que entravam ilegalmente no país sem pagar impostos, seja das artimanhas para burlar as normas, como a "trepagem", que ocorria quando uma fita com selo e capa de um determinado título tinha o conteúdo de outro. Mas, segundo Farias, os principais problemas eram a fiscalização e a remessa de lucros, esta muitas vezes utilizada para lavagem de dinheiro:

Denunciei ao Diretor Geral da Embrafilme, Moacyr [de Oliveira] um grupo que se valia de títulos antigos como se fossem exibidos durante o ano, pagavam a taxa à Embrafilme referente ao percentual sobre a remessa a que a empresa tinha direito por constituir uma de suas fontes de receita, conforme a lei 6281 e remetia dólares de rendas de bilheteria inexistentes. (FARIAS, 2007).

Dados do Concine indicam que, contando com a colaboração de diversas entidades (União Brasileira de Vídeo, Associação Brasileira das Empresas de Vídeo e Comunicação e Associações Regionais de Vídeo de diversos estados), em 1988, foram fiscalizadas 4.581 locadoras de vídeo, autuadas 1767 empresas, interditadas 17 e apreendidas 178.238 fitas em todo

país. Na verdade, especialmente quando aumentou o comércio de vídeos, a partir de 1987, a fiscalização e o combate à pirataria foi de extrema importância para as empresas distribuidoras norte-americanas de vídeos que assim, como contrapartida, se viam obrigadas a aceitarem a imposição da cota de 25% de títulos de filmes nacionais que deveriam oferecer às locadoras.<sup>32</sup> A maior resistência coube às locadoras de vídeo e, mais adiante, aquelas que conseguiram permanecer funcionando se aliaram às distribuidoras contra a cota. Isso não significa que os vídeos contendo títulos nacionais não fossem interessantes comercialmente. Prova disso foi a entrada de empresas brasileiras como a Globo Vídeo, a Manchete Vídeo e a Abril Vídeo. Mas, com o mercado mais disciplinado, as críticas à ação do Concine se intensificaram até que, com a sua extinção, o controle comercial dos vídeos foi totalmente privatizado.

Deve-se ressaltar ainda que pouco antes de ser eliminado, o Concine chegou a implantar um piloto informatizado das bilheterias nos cinemas da cadeia de Severiano Ribeiro. Com ele seria possível controlar as bilheterias em tempo real. Mas o ministro José Aparecido suspendeu a licitação de preços para implantar o serviço em todo país, possivelmente por conta da vantagem da empresa estrangeira em relação à nacional. Esse projeto seria de enorme importância para o controle dos ingressos vendidos, beneficiando desde o próprio exibidor até o distribuidor de filmes estrangeiros e brasileiros. No entanto, era também uma forma de fiscalizar com mais eficiência o borderô e com isso a cota de tela, os impostos devidos e até a remessa de lucros por parte do cinema estrangeiro. Por anos o controle de exibição de filmes e de comercialização de vídeos deixou de existir. A partir de 19 de dezembro de 2008, foi lançado o Observatório Brasileiro do Cinema e Audiovisual (OCA) pela Ancine, um espaço digital dedicado à publicação de dados e análises técnicas sobre a atividade audiovisual no Brasil ([www.ancine.gov.br/oca](http://www.ancine.gov.br/oca)), onde estão disponíveis informações sobre o mercado de salas de cinema, relatórios contendo números compilados sobre a distribuição no segmento de vídeo

---

<sup>32</sup> Note-se que, se, em fevereiro de 1990, um grupo de empresas de vídeo liderados pela Mundial Filmes, Look Vídeo e Sagres se organizam para expulsar o Concine do mercado, discutir a emissão de um novo selo de controle e o fim da obrigatoriedade do filme nacional, a

doméstico e sobre as programações das TVs abertas e por assinatura. Sem dúvida um enorme avanço no hiato de quase duas décadas marcado pela ausência de dados oficiais, mas que não pode prescindir de informações mais confiáveis, pois o que existe até o presente momento, são informações enviadas pelos exibidores à Ancine que são cotejadas por meio de jornais e por amostragem da exibição nas oito principais praças do país, eventualmente por uma ação fiscalizadora externa.

Poderíamos dizer que o Concine, embora tenha sido concebido ainda durante o regime militar, foi aos poucos abrindo para a participação dos representantes envolvidos com a área cinematográfica e, especialmente a partir de 1986, efetivamente torna-se um instrumento importante para uma política cultural aberta e democrática.

Assim, o Concine, ao longo de sua existência, adquiriu toda uma experiência no levantamento e na sistematização de dados sobre legislação, produção, distribuição e exibição e demais aspectos que envolvem a atividade cinematográfica que, a partir do governo Collor, foi ignorada e o órgão foi extinto. Com o fim da Embrafilme e de seu braço regulador, o Concine, caiu a fiscalização para o cumprimento da legislação. Com isso, a Lei do Curta dissipou-se e não houve mais fiscalização sobre a remessa de lucros enviada pelos representantes das empresas estrangeiras. A agilização dos acordos de co-produção, da integração do cinema ibero-americano em um mercado comum tiveram que esperar anos para uma definição e serem implementados.

Em 2001, com a Medida Provisória 2.228-1 formou-se um novo Conselho, o Conselho Superior de Cinema, presidido pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República e composto por cinco ministros e cinco representantes da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional que delineariam os rumos da política nacional de fomento ao cinema.<sup>33</sup> A mesma

---

União Brasileira de Vídeo, que controlava mais de 90% do mercado, continuava a apoiar o Concine. (BARROS E SILVA, 1990).

<sup>33</sup> Conforme Laffitte, após pressões sobre o governo para garantir a participação da classe cinematográfica nos processos decisórios e para viabilizar programas de fomento antigos e novos, ao final de 2003, foram nomeados os representantes dos Conselhos (Superior de Cinema e Consultivo da SDAV).

MP também criou a Agência Nacional do Cinema – Ancine -, uma agência reguladora cujo objetivo é fomentar a produção, a distribuição e a exibição de obras cinematográficas e videofonográficas em seus diversos segmentos de mercado seguindo as diretrizes do Conselho. Este último, todavia, realizou apenas poucas reuniões durante o mandato de seus representantes até sua coordenação ser transferida da Casa Civil para o Ministério da Cultura, em 2009.

Entrementes, com a Ancine retomou-se a regulamentação do mercado e sua fiscalização, interrompida desde 1990. Conforme o site da agência, a Ancine promove o combate à pirataria de obras audiovisuais, aplica multas e sanções na forma da lei, regula as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação, fornece Certificados de Produto Brasileiro a obras nacionais, registra as obras cinematográficas e videofonográficas que serão comercializadas em todos os segmentos de mercado, e presta apoio técnico e administrativo ao Conselho Superior de Cinema. Da mesma forma, é significativo que, como já afirmamos, só recentemente foram tomadas providências para que tenhamos novamente acesso a dados oficiais sobre os filmes nacionais de longa-metragem lançados no mercado de salas de exibição. Por outro lado, há muitas diferenças de gestão da política cinematográfica formulada pelos órgãos da era pré-Collor e a partir da era Lula. Assim, temos, por exemplo, inovações como a abertura de editais de apoio para a produção, a finalização e a distribuição de obras cinematográficas até o desenvolvimento de projetos, as consultas públicas sobre assuntos relacionados à legislação. Talvez se possa dizer que a Ancine embora não chegue a financiar a produção de filmes, cubra diversas funções que eram da Embrafilme, como estimular a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional no mercado externo, além de apoiar o desenvolvimento tecnológico do setor e zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

## 5. Cinema e política cinematográfica<sup>34</sup>

Neste texto analisaremos a relação cinema e Estado<sup>35</sup>, recordando como se fez cinema em nosso País. Nesta trajetória, o principal enfoque será mostrar que medidas propiciaram a produção dos filmes. Dito de outra forma, pretendemos lançar mão das principais medidas que impulsionaram a atividade como um critério para determinar fases da produção cinematográfica no País e nos ajudar a refletir sobre a política cinematográfica.

Conforme veremos a seguir, se houve um momento inicial em que a atividade era bem sucedida, sendo distribuída e exibida sem problemas, ele foi efêmero. No restante dos mais de 90 anos de cinema brasileiro, podemos afirmar que o cinema nacional como negócio não foi lucrativo e sua existência, na maior parte das vezes, se deu por conta de paliativos que tentaram aplacar momentaneamente a paralisia da atividade, sem, no entanto apontar para condições que tornassem o cinema auto-sustentável. Estes expedientes podem ser reunidos em momentos distintos de como se fez cinema e podem ser apresentados como resultantes de formas diversas de um mesmo jogo (um jogo em que os cineastas se unem sob as regras da "solicitação-pressões-outorga"), formas que variam conforme a consciência que os cineastas têm a respeito dos mecanismos que impedem o desenvolvimento da atividade.

Este fazer cinema que entra em declínio como se fosse assim predestinado, com uma ascensão e seguido necessariamente de um declínio para ressurgir, como outro modo de fazer cinema, noutra momento a partir de mais um estratagema, desenha a crise cíclica que carregamos como uma marca perversa. De fato, como veremos adiante, está tatuado na história do cinema brasileiro uma espiral deitada, mas não passa de superstição afirmar que o cinema esteja predestinado a desenhá-la para a eternidade.

---

<sup>34</sup> BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valério. **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural, 2010. (Coleção Observatório Cultural). No prelo.

<sup>35</sup> Em outro trabalho, procurei mostrar as múltiplas implicações de outra relação: Estado e cinema no Brasil, ver SIMIS, 2008a.

## **1. Apresentando a invenção cinematográfica**

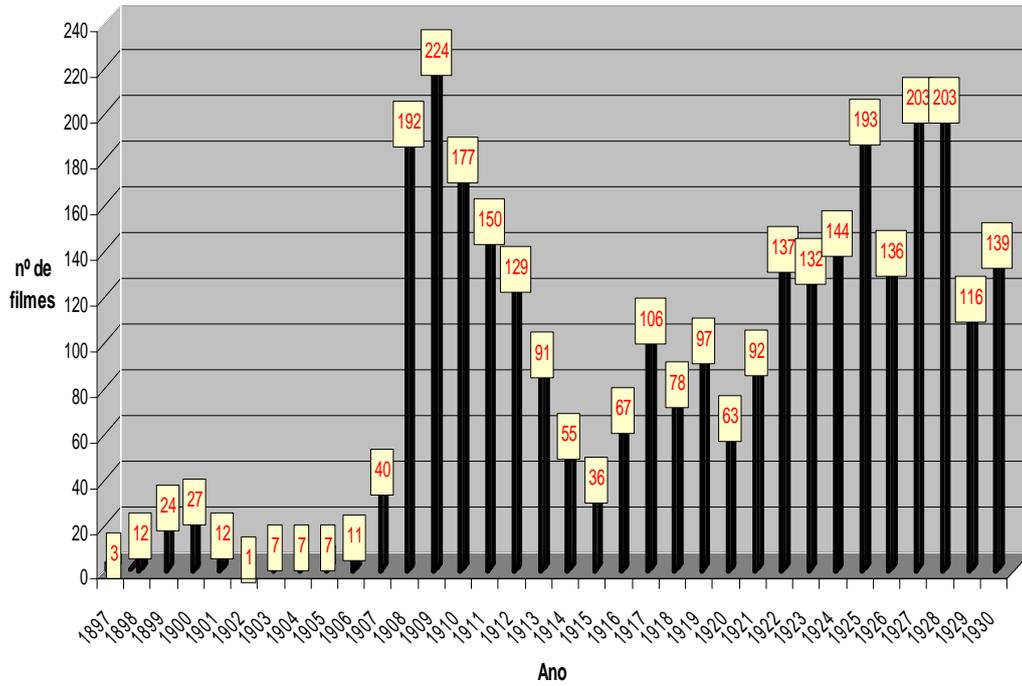
Os primeiros filmes realizados no Brasil tinham como característica o fato de não haver ainda uma distinção entre as atividades de produção, distribuição e exibição. Novidade ou início de uma diversão, um entretenimento que vinha acoplado ao desenvolvimento do capitalismo, a exibição de cinema era composta por um programa formado por diversos filmes de curta-metragem de origens variadas, inclusive os da nossa terra. Nos 10 primeiros anos, de 1897 a 1907, quando são realizados 151 filmes brasileiros (ver Tabela 1 e Gráfico 1), podemos dizer que se trata de uma fase de introdução e apresentação da invenção cinematográfica, pois ainda não há um mercado estabilizado, a exibição é ambulante e a produção esporádica.

<b>TABELA 1</b>	
<b><u>NÚMERO DE FILMES NACIONAIS</u></b>	
BRASIL 1897-1930	
<b>Ano</b>	<b>Total de filmes nacionais produzidos*</b>
1897	3
1898	12
1899	24
1900	27
1901	12
1902	1
1903	7
1904	7
1905	7
1906	11
1907	40
1908	192
1909	224
1910	177
1911	150
1912	129
1913	91
1914	55
1915	36
1916	67
1917	106
1918	78
1919	97
1920	63
1921	92
1922	137
1923	132
1924	144
1925	193
1926	136
1927	203
1928	203
1929	116
1930	139

Fonte: De 1897 a 1930, SIMIS, 2008<sup>a</sup>, p.302.

\* O levantamento compreende todos os filmes de curta, média e longa metragem de ficção ou não ficção.

Gráfico 1  
Filmes Nacionais de 1897 a 1930



## 2. Um fazer cinema artesanal e experimental

O período seguinte pode ser delimitado entre 1908 e 1913. Trata-se do momento em que são adotadas as salas de exibição regulares em vários estados brasileiros e a soma dos filmes aqui realizados em apenas cinco anos chega a surpreendentes 963 títulos (ver Tabela 1 e Gráfico 1). Também é neste momento que temos os primeiros estúdios, um de 1910, de Giuseppe Labanca, e pouco depois, 1915, de Antônio Leal, mas certamente ainda poderíamos caracterizar a produção como artesanal e experimental. As notícias da boa acolhida pelo público são acompanhadas com exemplos de filmes como “Os Estranguladores” (1908), com mais de 800 exibições, ou “Paz e Amor” (1910) com 900.

Mas, com a aproximação da Primeira Guerra, possivelmente com a dificuldade de importação de filmes virgens, e mesmo de filmes de outras nacionalidades, há uma crise no setor, e o grande desenvolvimento comercial, ocorrido principalmente entre 1911 e 1913, perde intensidade. Desaparece a solidariedade de interesses entre a produção nacional e a exibição, devida em grande parte ao fato de que os exibidores, além de serem importadores dos filmes estrangeiros, também produzem filmes. Os filmes que normalmente eram curta metragens simples e baratos foram empurrados para um plano secundário na concorrência com o longa metragem, pois o longa exigia grandes investimentos e um padrão de qualidade superior ao que nós podíamos dispor em termos de equipamentos e laboratórios. Mesmo aqueles que se especializaram e passaram a cuidar apenas da exibição também sofreram com a Primeira Guerra, dada a falta de películas estrangeiras, e só se recuperam na década de 20.

Neste momento, tem início a hegemonia hollywoodense sobre o audiovisual no mundo e Ruiz (2003) faz uma análise interessante abordando aspectos históricos, estruturais, institucionais e biográficos que geraram tal hegemonia. Seu trabalho mostra bem como esta hegemonia é um produto histórico complexo, resultado não de um fator, mas que “en diferentes momentos se puede apuntar a unos o a otros aspectos, de los varios que han contribuido a tal preeminência”, fatores que indicam desde a forma como o mundo aprendeu a se divertir com seus filmes, até àqueles econômicos

propriamente, mas também políticos. Dito de outra maneira, as duas grandes guerras são apresentadas como fatores políticos não fortuitos na destruição das cinematografias rivais, especialmente as européias, já que Hollywood também contou com o apoio ativo do governo norte-americano neste desafio.<sup>36</sup>

Com isso, passada a guerra, em 1921 o Brasil ocupou o quarto lugar entre os maiores importadores de filmes dos EUA e estes filmes já não eram mais adquiridos pelos exibidores, mas alugados. Assim, exibidores/importadores, como Francisco Serrador e Matarazzo, ou Marc Ferrez, dono do Cine Pathé, não resistiram diante do poder das distribuidoras norte-americanas, que detinham a exclusividade de distribuição dos filmes americanos e passaram também a monopolizar, mediante convênios, a importação de filmes europeus. Poderio que só pode se ampliar com o desenvolvimento do *star-system*, essencial para o desenvolvimento da etapa “fordista” do cinema norte-americano, com sua produção em série, redução de custos, eficiência, especialização e divisão de funções.

Deste modo, a única área livre para a produção nacional e que proliferou foi aquela destinada à exibição do filme de curta metragem, de documentários e cinejornais. Foi esta área que, com raras exceções, sustentou os que persistiram na profissão, muitos se especializando no chamado cinema de “cavação”, filmes encomendados ou vendidos a quem neles aparecia.<sup>37</sup>

Concluindo, podemos dizer que a produção cinematográfica brasileira pode concorrer em igualdade de condições com a estrangeira enquanto esteve associada ao exibidor, já que este lhe garantia a distribuição e o capital oriundo da exibição, sem necessidade de fiscalização. Quando o exibidor se associou com o distribuidor estrangeiro, aqueles que persistiram na produção nacional não conseguiram competir com o preço oferecido pelos filmes importados. Aos poucos o produtor nacional, diante do peso econômico representado pela sua

---

<sup>36</sup> Depois de analisar os primórdios do cinema norte-americano, com o importante papel desempenhado pelo distribuidor, a integração vertical, a monopolização, Ruiz aponta a primeira hegemonia do cinema norte-americano a partir da Primeira Guerra Mundial e com o apoio do governo. Assim, logo após a guerra, entre 1916 e 1926, os norte-americanos reestruturaram a cadeia cinematográfica concentrada agora em poucas empresas que controlam a produção, distribuição e exibição. Nos anos 20, as principais majors eram (Fox — depois 20th Century Fox—, MGM, Paramount, SMC e Warner Brothers), e as “3 pequenas” (Columbia, Universal e United Artists). Em 1922, formou-se a MPPDA que passou a intermediar os interesses corporativos do cinema norte-americano junto ao governo dos EUA para impedir as tentativas de diferentes países limitarem a importação ou a exibição de seus filmes.

atividade, foi considerado um aventureiro e só pode sobreviver produzindo em bases artesanais e mesmo assim quando as oscilações da importação do filme virgem o permitiram. Nestas condições, era premente a intervenção do Estado no sentido de garantir a competição, impedindo a monopolização da exibição com conteúdo de origem estrangeira. No entanto, ainda não havia uma política para o setor e, por outro lado, os produtores apenas ensaiavam suas reivindicações.

### 3. Primeira manifestação de uma consciência: o cinema nacional

Foi por meio de publicações como *Selecta*, *Paratodos* e *Cinearte* que, durante os anos 20, os cineastas, antes dispersos pelo País, iniciaram os contatos entre si, fornecendo informações, estimulando o diálogo e delineando assim, pela primeira vez, uma “tomada de consciência cinematográfica nacional”, “um marco a partir do qual já se pode falar de um movimento de cinema brasileiro” (GOMES, 1980, p. 54) e, poderíamos acrescentar, o momento em que tem início o jogo da solicitação-pressões-outorga...

Mas, segundo Paulo Emílio, "às vezes é difícil clarificar a desordem com que é conduzida a campanha pelo cinema brasileiro em *Cinearte*", pois não há "qualquer noção de hierarquia nos problemas", atacando-se o que estava mais acessível, dos agentes norte-americanos aos donos de salas e até os projetoristas. (GOMES, 1974, p.321). De qualquer forma, entre as reivindicações que mais marcaram a campanha liderada por Ademar Gonzaga e Pedro Lima temos: uma industrial, a isenção de taxas alfandegárias para o filme virgem, e outra comercial, que, primeiramente, sugeria a organização de programas com um filme nacional e um estrangeiro (estes obtidos em troca dos nossos) e, posteriormente, a exibição compulsória de um filme brasileiro por mês.

Seguindo o modelo norte-americano, o cinema almejado por parte da liderança que conduzia a campanha nas revistas era o industrial. O desprezo pelo cinema em bases artesanais – de filmes baratos e despretensiosos –, apesar de constituir o cinema viável, era acentuado. O documentário era um gênero desqualificado na medida inversa quem que era valorizado o cinema de

---

<sup>37</sup> Sobre o cinema de cavação, ver Galvão (1975).

estúdio com cenários, roteiros, grande interpretes, publicidade e, portanto, também não era digno de uma legislação de amparo.

É interessante notar que os artigos exigiam leis que salvaguardassem nossos filmes contra a má vontade dos exibidores e a ganância das companhias cinematográficas estrangeiras, que procuravam impedir a entrada de novos concorrentes, mas não se cogitava em solicitar medidas de amparo financeiro ou protecionistas, como a restrição à exibição de filmes estrangeiros ou o aumento dos seus impostos alfandegários.

#### **4. O primeiro decreto**

O cinema também despertou interesse no meio envolvido com as questões sobre educação e foi com base em suas idéias que, em 1932, o governo de Getúlio Vargas, através do Decreto 21.240, art. 12, instituiu a obrigatoriedade de exibição para os filmes educativos, um para cada programa exibido nas salas de cinema, afora ter estabelecido uma taxa alfandegária que facilitava a importação do filme virgem.<sup>38</sup> O decreto é ilustrativo de todas as intenções da política oficial e contém também os germes de grande parte das medidas introduzidas ao longo dos anos posteriores, isto é, da forma como o Estado interveio nas atividades cinematográficas, sejam elas de produção, reprodução, comercialização, venda, locação, permuta, exibição, importação ou exportação de obras cinematográficas. Examinando-se o conjunto de seus artigos, depreendemos tratar-se de uma medida de caráter sistêmico que constituiu a base de um padrão ideológico e político da relação Estado/Sociedade e que perdurou por anos, pois só entrou em crise no final dos anos 80. Seus artigos sintetizam conveniências de vários setores, tratando desde o cinema educativo até o cinema comercial, da censura até a estruturação de órgãos estatais, cujo sentido interventor era trazer os conflitos expressos para uma solução disciplinadora, sem mediações e centralizadora. No entanto, a análise do Decreto em si não deve concluir que a medida pretendia apenas atender os interesses envolvidos, como se fosse uma somatória de artigos que contemplaram pressões e conflitos e, em outros

---

<sup>38</sup> Entre outras medidas, o Decreto também diminuiu as taxas alfandegárias sobre o filme impresso, mas com uma redução 30% menor que a do filme virgem e centralizou a censura.

trabalhos, procuro mostrar como este decreto estava relacionado a um projeto para o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica - estável e permanente –, e explico porque esta via não foi trilhada pelos cineastas.<sup>39</sup> A partir deste Decreto temos uma sequência de outros reafirmando a obrigatoriedade de exibição, conforme apresentamos a seguir.

## 5. Obrigatoriedade de exibição, reserva de mercado e cota de tela

Chamada de reserva de mercado, uma expressão imprecisa já que não reserva a totalidade do mercado para a exibição do filme nacional, como ocorreu, por exemplo, com a informática no início de sua introdução; redigida na legislação como obrigatoriedade de exibição e atualmente também divulgada como cota de tela, esta forma de proteção ao cinema vigora até os dias atuais, conforme podemos ver pelo quadro que se segue:

Quadro com a cronologia da obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais<sup>40</sup>

1932	1 filme educativo em cada programa. Decreto 21.240
1933	1 filme de curta metragem em cada programa
1939	1 filme de longa metragem por ano e um de curta metragem em cada programa. Decreto-lei 1949
1942	1 filme complemento em cada programa. Decreto-lei 4.064
1945	3 filmes de longa metragem por ano. Portaria 131
1946	3 filmes de longa metragem por ano e um filme complemento. Decreto 20493
1950	6 filmes de longa metragem por ano. Portaria 3
1951	1 filme de longa metragem para cada oito estrangeiros. Decreto 30179
1952	1 filme de longa metragem para cada oito programas de filmes estrangeiros. Decreto 30700
1959	filmes de longa metragem por 42 dias por ano. Decreto 47466
1961	filmes nacionais na televisão: um para cada dois estrangeiros. Decreto 50450
1962	prorroga a obrigatoriedade de filmes nacionais na televisão: um para cada dois estrangeiros. Decreto 446
1962	1 filme nacional por semana na televisão. Decreto 544
1962	1 filme nacional por semana na televisão que não exceder 50% do preço médio de filmes para a TV. Decreto 697
1963	jornal cinematográfico tem prioridade em todo país. Decreto-lei 2131
1963	filmes de longa metragem por 56 dias por ano. Decreto 52745 e Decreto 56499
1969	filmes de longa metragem por 63 dias. Res. INC 31.
1970	filmes de longa metragem por 98 dias. Res. INC 35.
1970	filmes de longa metragem por 84 dias. Res. INC 38.
1970	filmes de longa metragem por 98 dias. Res. INC 49.
1971	filmes de curta metragem por 28 dias por ano. Res. INC 63.
1973	filmes de longa metragem por 84 dias por ano. Res. INC 85.

<sup>39</sup> Cf. SIMIS, 1997, 2008a.

<sup>40</sup> Trata-se da cronologia segundo o ano em que a legislação é publicada, o que nem sempre coincide com a sua aplicação.

1973	filmes de curta metragem por 35 dias por ano. Res. INC 87 (esta só vai ser revogada pela Res. Concine n. 4, de 22/10/1976 <sup>41</sup> ).
1975	filmes de longa metragem por 112 dias por ano. Res. INC 106.
1978	filmes de longa metragem por 133 dias por ano. Res. Concine n.23.
1978	filmes de longa metragem por 140 dias por ano. Res. Concine n.34. <sup>42</sup>
1992	filmes de longa metragem por 42 dias por ano. Decreto de 30/6/92
1994	filmes de longa metragem por 28 dias por ano. Decreto 1053
1994	filmes de longa metragem por 28 dias por ano. Decreto de 23/12/94
1996	filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano. <sup>43</sup> Decreto de 27/12/96
1997	filmes de longa metragem por 49 dias. Decreto 2445
1999	filmes de longa metragem por 49 dias por ano. Decreto 3024
2000	filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 3513
2001	filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 3.811
2002	2 filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano. Decreto 4556 <sup>44</sup>
2003	filmes de longa metragem por 63 dias por ano <sup>45</sup> . Decreto 4945
2004	2 filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano. Decreto 5328
2005	2 filmes de longa metragem por 35 dias (para uma sala) por ano. Decreto 5648
2006	2 filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 6004
2007	2 filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 6325
2008	2 filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 6711
2009	2 filmes de longa metragem por 28 dias (para uma sala) por ano. Decreto 7061

O que fica claro neste quadro é que foi um expediente usado durante anos, sob diversos governos e regimes, com diferentes modalidades. Vejamos como isso se deu.

## 6. Obrigatoriedade de exibição de 1932-1946

Reivindicada desde os anos 20, essa legislação só foi efetivamente testada, pela primeira vez, a partir de 1934. Concebida como uma forma de coibir os abusos do mercado traduzidos pela má vontade dos exibidores e a ganância das companhias cinematográficas estrangeiras que procuravam impedir a entrada de novos concorrentes, tornava-se a oportunidade de

<sup>41</sup> A partir da Resolução Concine n. 4, sobre a cota de tela do curta, consultar outro trabalho onde apresento uma retrospectiva das principais resoluções e observações sobre todo processo da chamada Lei do Curta (SIMIS, 2008b).

<sup>42</sup> Outras quatro resoluções reiteram os 140 dias para o período de 1980 a 1983. Parece haver um lapso na legislação sobre o período de 1984 a 1987. Em 1988, a Res. 171 já não especifica a programação, nem o ano e fixa em 140 dias a quota para salas que funcionam os 7 dias da semana.

<sup>43</sup> O Decreto fixa o número de dias por ano em que deverão ser exibidos filmes nacionais nos cinemas de acordo com o número de salas das empresas cinematográficas.

<sup>44</sup> A novidade deste Decreto é que também determina a diversidade de títulos nacionais a serem exibidos por cada sala de cinema ou complexo. O mesmo sistema é aplicado em 2003.

<sup>45</sup> Para o ano de 2004 ficou fixado em 63 dias por sala, espaço, ou local de exibição geminados ou não, localizados em um mesmo complexo e pertencentes à mesma empresa, segundo consta de seu registro na Agência Nacional do Cinema.

provar que o cinema nacional venceria pela qualidade e pela exigência das platéias.

Pelos dados numéricos obtidos em fontes oficiais (Tabela 2), no período compreendido entre 1935 e 1939 houve um crescimento ascendente da produção de filmes nacionais, enquanto que seu principal concorrente – o filme americano – perdeu posições, chegando em 1939 a indicar uma cifra menor que a de 1937. Ora, tendo em vista que até 1939 não havia nenhuma outra medida legislativa de incentivo à produção cinematográfica, a não ser a diferença de um para dez na taxação alfandegária imposta aos filmes virgens em relação aos filmes impressos, a obrigatoriedade de exibição para os filmes foi em grande medida responsável pela salvação da produção cinematográfica nacional.

<b>TABELA 2</b>					
<b>FILMES NACIONAIS E NORTE-AMERICANOS CENSURADOS DE 1935 A 1963</b>					
BRASIL 1935-1942					
Ano	Total de todas as procedências	Filmes Nacionais		Filmes Norte-Americanos	
		Número	Metragem	Número	Metragem
1935	2.069	486		1.349	
1936	2.235	573		1.445	
1937	2.439	646		1.524	
1938	2.370	526	97.828	1.573	1.205.389
1939	2.619	789	137.518	1.496	1.164.719
1940	2.787				
1941	2.428				
1942	2.164	604	133.473	1.410	1.236.625

Fonte: AEB ( Serviço de Estatística da Educação e Cultura), IBGE

Nota: Em geral, as fontes consultadas trazem dados contraditórios a respeito da produção nacional de filmes. Daí optarmos pelos dados do *Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE embora neles estejam incluídos conjuntamente os filmes censurados de longa e curta metragem, inclusive "trailers", e de 16 e 35mm.

De fato, com a obrigatoriedade de exibição para os filmes ressurgiu um clima de euforia, pois para atender à exigência era necessário apresentar oito filmes por semana, com três cópias cada um. Constituiu-se, então, uma distribuidora – a Distribuidora de Filmes Brasileiros (DFB) – para evitar que a

fiscalização ficasse prejudicada e para que não houvesse concorrência entre as distribuidoras, rebaixando os preços. Quatro meses depois que a medida entrou em vigor, foram lançados no mercado cerca de 104 complementos com 330 cópias produzidas por 19 empresas. Dois anos depois, o número de empresas existentes havia triplicado, as cópias dos 600 filmes produzidos multiplicaram-se por três. Certamente o entusiasmo motivou iniciantes a entrarem na atividade, mas o grosso da produção se concentrou em algumas empresas, significativamente, tão cariocas quanto a sede do governo federal. Mas, toda esta efervescência também resultou em algo nem sempre suficientemente assinalado: o crescimento da produção do curta-metragem favoreceu a produção de filmes de longa metragem ainda que em números inferiores aos de anos anteriores (Tabela 3), pois também é preciso lembrar que se trata de um período em que o cinema falado trouxe novas barreiras para o desenvolvimento do nosso cinema.

Tabela 3

## Filmes nacionais de longa metragem

BRASIL 1910-2007			
Ano	Total de filmes nacionais de longa metragem	Ano	Total de filmes nacionais de longa metragem
1910	1	1943	8
1911	1	1944	9
1912	0	1945	8
1913	1	1946	10
1914	1	1947	11
1915	1	1948	15
1916	2	1949	21
1917	8	1950	20
1918	3	1951 1)	24
1919	5	1952	31
1920	4	1953	31
1921	6	1954	25
1922	9	1955	24
1923	13	1956	21
1924	21	1957	36
1925	37	1958 2)	40
1926	15	1959	30
1927	15	1960	31
1928	6	1961	30
1929	13	1962	19
1930	20	1963	21
1931	17	1964	27
1932	14	1965	33
1933	10	1966	28
1934	7	1967	44
1935	6	1968	54
1936	7	1969	53
1937	6	1970	83
1938	8	1971	94
1939	7	1972	70
1940	13	1973	54
1941	4	1974	80
1942	4	1975	89

Fonte: De 1910 a 1930, Simis, 2008<sup>a</sup>. De 1931 a 1950, MELLO, A. *Legislação do Cinema Brasileiro*, Rio de Janeiro, Embrafilme, vol. I e II, 1978, vol. II, p. 558. De 1951 a 1963: AEB (Serviço de Estatística da Educação e Cultura) IBGE. De 1964 a 1966, MELLO, A. *Legislação do Cinema Brasileiro*, Rio de Janeiro, Embrafilme, vol. I e II, 1978, vol. II, p. 558. De 1967 a 1982, RAMOS, J.M.O. O cinema brasileiro contemporâneo (1970-1987). In: RAMOS, F. (Org.) *História do cinema*. São Paulo: Art Editora, 1987, p. 412. De 1983 a 1988, Concine. De 1990-94, os dados não são oficiais e foram obtidos em fontes diversas. De 1995-2004 dados obtidos em Ancine: <http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=804>, em 15/9/08.

(1) Os dados referentes ao período de 1951 a 1957 correspondem aos filmes de longa metragem produzidos e censurados pela primeira vez. Quanto às cópias, entretanto, incluíram-se todas as que foram extraídas durante o ano.

(2) Os dados referentes ao período de 1958 a 1963 referem-se aos filmes de 35 mm, de longa metragem, censurados pela primeira vez, não tendo sido computados os filmes censurados em renovação.

No entanto, estes resultados positivos e todo este empenho não foram suficientes para consolidar uma indústria cinematográfica nacional que pudesse competir com o produto estrangeiro. Entre as diversas dificuldades encontradas, muitas delas semelhantes às atuais, encontramos a campanha veiculada na imprensa contra a obrigatoriedade de exibição. Além disso, apenas um terço das salas então existentes cumpriam o Decreto, prejudicando a arrecadação com que contavam os produtores que passaram então a reivindicar que houvesse multas aos infratores, punição que compreendia a identificação das autoridades competentes para impô-las e arrecadá-las. Era o início da formação da burocracia e da instituição de diversas medidas legislativas que procuraram combater às fraudes, já que os exibidores articularam novas formas de escapar do controle, seja agregando o mesmo complemento a várias casas de diversões, seja dificultando a fiscalização ao exibir o filme ao final da sessão.

A partir do Estado Novo, novas mudanças se colocam aos cineastas. Foi com o Departamento de Informação e Propaganda (DIP) que pela primeira vez se estipulou a obrigatoriedade de exibição para os filmes de longa metragem. Mais que uma conquista, tal medida foi instituída quando os curtas independentes ganharam um novo competidor no espaço destinado à exibição compulsória: os filmes oficiais<sup>46</sup>, cuja exibição passou a ser exigida pelo DIP, e por isso mesmo rigorosamente cumprida, ao menos nas grandes cidades como São Paulo e Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo instituíram-se ainda os percentuais de locação e distribuição dos filmes de curta e longa metragem (nem sempre cumpridos) e igualou-se o prazo de permanência da exibição dos filmes nacionais e estrangeiros. De acordo com os dados (Tabela 3), a obrigatoriedade de exibição do longa metragem pode ter influído no salto

---

<sup>46</sup> Os filmes oficiais compreendiam filmes do INCE, do Ministério da Educação, e do SIA, do Ministério da Agricultura, além dos filmes do DIP, realizados a partir de 1938, antes mesmo da criação oficial do DIP.

ocorrido em 1940, de sete para 13 filmes, mas em seguida, há uma perda considerável<sup>47</sup>. Por outro lado, levando-se em conta a Tabela 2, com dados oficiais, podemos notar que se manteve a produção em geral no mesmo ritmo dos anos anteriores. Certamente esta produção se refere mais aos filmes de curta metragem tendo em conta que algumas empresas privadas trabalharam inclusive para atender às encomendas oficiais, chegando até a diminuir a produção de longas-metragens.<sup>48</sup>

A partir de 1946 nota-se o crescimento da produção de filmes de longa metragem. Com certeza, este crescimento ocorre em virtude da extensão da obrigatoriedade de exibição do longa-metragem de um para três filmes ao ano – que, ocorreu em dezembro de 1945 –, determinada pelo Departamento Nacional de Informações, sucessor do DIP. A medida favorecia uma empresa criada apenas alguns anos antes, a Atlântida, mas que já havia produzido sucessos como “Moleque Tião” (1943), “É Proibido Sonhar” (1943), “Tristezas Não Pagam Dívidas” (1944) ou “Não Adianta Chorar” (1945) e contava com uma produção de três a quatro filmes ao ano.

Do que foi exposto, é preciso ter em conta que, se as influências patrimonialistas e as concessões pleiteadas atenderam, de um lado, às pressões das principais empresas cariocas, de outro, legitimaram e fortaleceram um modelo de intervenção estatal. Mas, a introdução da obrigatoriedade de exibição para o longa metragem, quando foi de fato cumprida, se abriu um espaço para o produto nacional, tal qual a cota de tela para o curta, não conseguiu romper com o sistema de lote, que continuou impedindo que filmes nacionais de sucesso se mantivessem em cartaz e ainda acarretou em distorções, como a transformação do filme nacional com grandes expectativas de bilheteria em cabeça-de-lote. O mesmo ocorreu com os

---

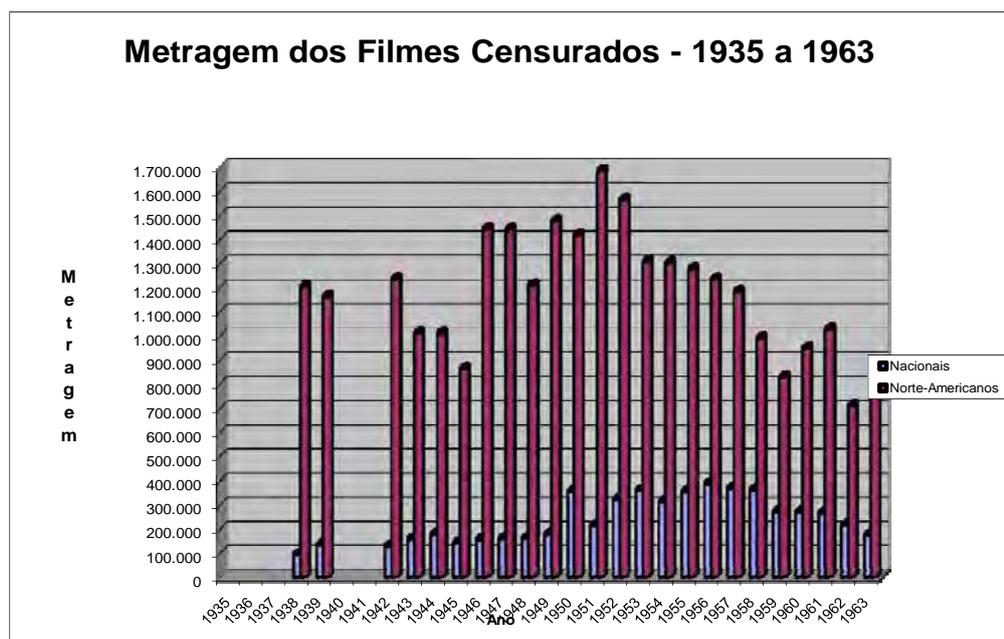
<sup>47</sup> Entre as empresas que produziram filmes de longa metragem neste período, duas se destacam: a Brasil Vita Filmes, que havia produzido apenas três filmes de longa metragem antes da obrigatoriedade: “Onde a Terra Acaba” (1933), “Favela dos Meus Amores” (1935) e “Cidade-Mulher” (1936). Depois, não conseguiu manter seus estúdios trabalhando com continuidade, produzindo apenas “Argila” (1940), “Inconfidência Mineira”, que se arrastou de 1936 a 1948, “Rua sem Sol” (1954) e “Rico Ri À Toa” (1957). No outro extremo, estava a Cinédia, bem aparelhada e com estúdios. Ela foi responsável pela produção de quatro longas-metragens de um total de sete em 1936, um dos seis em 1937, cinco dos oito em 1938 e três dos sete em 1939, e ainda co-produziu longas com outras produtoras.

<sup>48</sup> Em 1940, por exemplo, a Cinédia produziu apenas “Pureza”.

percentuais fixos de locação, já que o produtor não raro negociava com o exibidor um percentual menor para obter a exibição de seu filme.

De qualquer forma, conforme o Gráfico 2, isso pouco significou diante do peso dos filmes norte-americanos.

Gráfico 2



Fonte: AEB ( Serviço de Estatística da Educação e Cultura), IBGE.

## 7. Reserva de mercado: 8 X 1

A partir do final dos anos 40 e início dos 50, não é mais possível analisar isoladamente a influência da reserva de mercado no desenvolvimento da produção cinematográfica, uma vez que o Estado ampliou sua intervenção no mercado por meio de várias outras medidas, como o adicional de bilheteria, e outras favorecendo a exibição dos filmes estrangeiros e prejudicando a produção de filmes no Brasil. Referimo-nos, particularmente, à forma como se deu a remessa de lucros dos filmes estrangeiros e o tabelamento do preço dos ingressos, tratadas de forma exaustiva em outro trabalho (SIMIS, 2008<sup>a</sup>). Neste contexto, a partir dos anos 50, e, principalmente, com a falência ou dificuldade de grandes empresas como a Vera Cruz, Maristela e Multifilmes, se por um lado há um amadurecimento em torno dos problemas que envolvem o setor,

não há um projeto mais articulado para promover o desenvolvimento da indústria cinematográfica. As propostas do setor produtor visavam apenas resolver os problemas mais imediatos decorrentes das ambiguidades e falhas da legislação e foi assim que se formulou um novo critério para a proteção à produção nacional, a reserva de mercado proporcional, que aumentava a cota de tela, mas gerava críticas ainda mais incisivas contra o que diziam ser uma proteção que antecede a uma produção de filmes significativa e de qualidade.

A ampliação da reserva de mercado para a exibição de longas com a modificação do critério que regulava a reserva de mercado, a famosa "lei 8X1", foi fruto das pressões das empresas mais ativas Cinédia e Atlântida, e, posteriormente a Vera Cruz, Maristela, e Multifilmes. Essa conquista foi ainda acrescida da introdução de um representante do Sindicato Nacional da Indústria Cinematográfica para colaborar na fiscalização e explica, por outro lado, a mudança em 1952, de um filme de longa metragem para cada oito estrangeiros para um filme de longa metragem para cada oito programas de filmes estrangeiros<sup>49</sup>. Na verdade estas medidas e as várias portarias a elas relacionadas refletem as várias pressões contra e a favor da reserva e significa mais um paliativo, uma moeda de troca (Getúlio Vargas atendia uma das reivindicações mais solicitadas e assim amenizou a oposição em relação ao projeto que encomendara a Alberto Cavalcanti do Instituto Nacional de Cinema) que um dispositivo partícipe de uma política sistêmica.

Uma avaliação genérica sobre a reserva de mercado, certamente concluiria que ela contribuiu para a sobrevivência da produção nacional na medida em que garantiu a exibição dos seus filmes, mas tornou a legislação cada vez mais complexa, aumentando a intervenção do Estado, seja coibindo burlas, seja instituindo multas. Paulo Emílio Sales Gomes tinha razão quando afirmava que o produtor "se interessa por uma legislação de amparo ao cinema nacional, mas não passa por sua cabeça que o objetivo final possa ser o de colocar os filmes brasileiros em pé de igualdade com os estrangeiros."<sup>50</sup> Outra avaliação poderia ainda apontar – ironicamente-, como aspecto extremamente positivo, o fato de Severiano Ribeiro (dono de seis circuitos de exibição, entre

---

<sup>49</sup> Com isso, se o cinema tem um programa semanal, seis filmes deveriam ser nacionais, se tem dois, 12, se tem três, 18 e assim por diante.

<sup>50</sup> Cf. GOMES, 1981, p.287.

outros empreendimentos, e a partir de 1947, da produtora Atlântida) ter contornado a obrigatoriedade de exibição em seu próprio benefício e produzido clássicos como “Carnaval Atlântica” (1952), “Matar ou Correr” (1954), “Nem Sansão nem Dalila” (1954).

## **8. Cota de tela fixa número de dias/ano**

É interessante notar que não houve diferença substancial em termos do número de dias de exibição compulsória dos filmes nacionais entre 1950 e 1962. Apenas o critério foi alterado. A obrigatoriedade de exibição de seis filmes ao ano, em 1950, que representa 42 dias de exibição, passou, em 1951 e 1952, a ser estipulada pela proporcionalidade, o que corresponde no mínimo a 42 dias de exibição, e finalmente, em 1959, foi fixado o critério, ainda hoje utilizado, do número fixo de dias de exibição por ano, que, até 1963, foi de 42 dias. Mas, o que chama a atenção no quadro com a cronologia da obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais é que a cota aumenta significativamente em momentos que refletem em grande parte a forma como se deu o convívio de cineastas com um regime autoritário, particularmente o militar<sup>51</sup>, aumentando em menos de 10 anos de 63 dias para 140.

Lembrando que o Instituto Nacional do Cinema (INC), criado pelos militares em 1966, deveria formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, visando o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, a quota anual de exibição compulsória de filmes nacionais aumentou de 63 dias, em 1969, até 112 dias/ano, em 1975, e com o Concine, em 1979, chegou ao máximo de 140 dias por ano para o filme de longa metragem. Esta foi a maior quota para a exibição compulsória de filmes de longa metragem nacionais para salas que mudassem sua programação de uma a três vezes por semana e funcionassem sete dias por semana. Outras quatro resoluções reiteraram os 140 dias para o período de 1980 a 1983, mas parece haver um lapso na legislação sobre o período de 1984 a 1987. Em 1988, a Resolução n. 171 já não especifica a programação, nem o ano, mas fixa em 140 dias a quota para salas que funcionavam os sete dias da semana.

A partir do governo Collor, tem início um novo processo. Em 1992 ela foi fixada em um número de dias muito inferior, 42 dias. Em 1994, foram 28 e, em 1996, 35 dias, mas mesmo assim, por meio de recursos impetrados, inúmeras salas deixaram de cumprir a obrigatoriedade de exibição. Posteriormente, ela sobe um pouco: 49 dias em 1997, e em 2000 há uma alteração na legislação em decorrência das profundas transformações do setor exibidor. Referimo-nos à introdução de complexos exibidores, isto é, salas, espaços ou locais de exibição pública comercial geminados ou não, localizados em um mesmo complexo, existentes sob o mesmo teto e pertencentes à mesma empresa. Entre 1997 e 2003, foram abertas 546 salas Multiplex no Brasil.

Em 2006, as cotas representaram cerca de 14% do mercado para filmes nacionais. A partir de então, os filmes brasileiros passaram a ter menos espaço nos cinemas de poucas salas e ganharam nos complexos com mais salas. Em 2007, por exemplo, cinemas de apenas uma sala, que em 2006 eram obrigados a exibir pelo menos 35 dias de filme nacional por ano, em 2007 só foram obrigados a passar filmes brasileiros por 28 dias.<sup>52</sup> Mesmo assim, é preciso considerar o número de assentos por salas (menores nos complexos) e neste caso, podemos inferir que houve um maior número de filmes nacionais oferecidos por número de assentos.

Os reflexos dessas medidas no cinema nacional são difíceis de avaliar porque há, como já foi dito, outros fatores que influem sobre o seu desenvolvimento ou sobrevivência, dos quais os mais visíveis são desde a fiscalização do seu cumprimento (maior com a instalação do Concine) até a questão do financiamento de que iremos tratar em seguida. Mas, analisando o ritmo da produção (Gráfico 3), podemos afirmar que elas são fruto e ao mesmo tempo agentes (até porque em diversos momentos forçaram o aumento da

---

<sup>51</sup> Sobre esta relação consultar SIMIS, 2008b.

<sup>52</sup> Os de duas salas, por exemplo, antes obrigados a projetar produções nacionais por 84 dias (somadas ambas as salas, o que correspondia a 42 dias em cada), agora passaram que exibidas por 70 dias ao todo (35 em cada). A redução valeu também para os cinemas com três (de 147, para 126 ou 42 dias por sala) e quatro salas (de 224, para 196 ou 49 dias por sala). Nos cinemas entre cinco e oito salas, as cotas permaneceram as mesmas (280, 378, 441 e 448, no total, em cada caso) e entre os valores estipulados para as faixas entre nove salas e "mais de 20" houve aumento de 448 para 468, de 455 para 490, de 462 para 506 ... e o máximo de 664.

obrigatoriedade de exibição). Assim, a cota de tela certamente contribuiu para incentivar uma produção de mais de meia centena de filmes, a partir de 1968, e

Gráfico 3

sem dúvida chegou aos 140 dias, em 1978, após termos produzido, neste mesmo ano, a primeira centena.

Por outro lado, com a ascensão da televisão, a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais neste meio é cada vez cogitada e exigida, como as cotas de conteúdo audiovisual nacional e independente para os canais de TV por assinatura que constam de diversos projetos. Mas deve-se notar que a obrigatoriedade de exibição na TV não é uma iniciativa nova. Desde 1961, foi estipulada a obrigatoriedade de um filme nacional de curta ou longa metragem para cada dois estrangeiros exibidos na TV. No entanto, a medida foi revogada antes mesmo de entrar em vigor, uma vez que o custo dos filmes ou seriados nacionais para a televisão superava a capacidade aquisitiva das emissoras, que pagavam Cr\$ 450.000,00 para o filme estrangeiro dublado e Cr\$ 500.000,00 para os programas ao vivo registrados em videoteipe contra Cr\$ 2.000.000,00 para o filme nacional. O Decreto 544/62, que o substituiu, reduziu a exibição obrigatória do filme nacional para no mínimo 25 minutos por semana (quando "não exceder de 50% do preço médio de filmes para a televisão, de idêntica categoria"), obrigou à dublagem dos filmes estrangeiros (embora ela já ocorresse espontaneamente) e à apresentação de duas horas e meia de programação "ao vivo" para cada período. Mesmo sem prever financiamento, o novo Decreto talvez tenha incentivado a produção da primeira série de filmes para a TV da América Latina: "Vigilante Rodoviário", realizada por Alfredo Palácios no início dos anos 60 e seguida de "Cidade Aberta" e "Águias de Ouro". Mas com certeza a repercussão desta medida merece uma pesquisa mais aprofundada, o que poderia resultar em políticas menos improvisadas.

## **9. Financiamento**

Outro fomento importante a ser analisado é sem dúvida o que trata do financiamento. O Instituto Nacional do Cinema, criado pelos militares em 1966, como já dissemos, deveria formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior. Foi a partir de dele que o Estado assumiu o financiamento da produção nacional de filmes:

Ao INC compete: (...) VI - conceder financiamento e prêmios a filmes nacionais, de acordo com normas elaboradas pelo Conselho Deliberativo e aprovadas pelo ministro da Educação e Cultura. (Decreto-Lei 43/66, art.4<sup>o</sup>)

É verdade que em outros momentos o governo chegou a financiar projetos, como a Companhia Americana de Filmes, por meio de bancos como a Caixa Econômica Federal. Há ainda exemplos de financiamentos junto ao Banco do Estado de São Paulo, ao Banco do Brasil e ao Banco de Crédito Real de Minas Gerais, mas por meio de um órgão voltado às questões do cinema e explicitamente em prol da produção de filmes, só a partir do INC.

Com o INC o Estado assumiu o financiamento da produção e houve um significativo avanço em relação à produção nacional de filmes. Durante os três primeiros anos de seu funcionamento, realizou 38 filmes em regime de produção associada, valendo-se dos recursos oriundos dos depósitos a que se refere o art. 45 da Lei 4.131, de 3 de setembro de 1962, que ao disciplinar a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior, retinha parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras. Em 1969, estes recursos foram transferidos para a recém criada Embrafilme, esvaziando o Instituto, cuja extinção se deu em dezembro de 1975, quando, suas atribuições passaram a ser exercidas pela Embrafilme e, em seguida, pelo Concine.

Posteriormente, com a Embrafilme a participação do Estado na produção se torna mais intensa, produção que, ao lado da reserva de mercado, tomou grande impulso com o outro braço do Estado, o Concine. A cota de tela já era considerada insuficiente e era preciso uma intervenção que organizasse todo o fluxo de comercialização, fazendo com que a Embrafilme atuasse nos setores de produção e distribuição, chegando a ter inclusive duas salas de cinema.

Se é fato que a Embrafilme domina o mercado, sobretudo a partir de 1973, a pornochanchada é o gênero que tem grande sucesso, figurando entre as 25 maiores bilheterias do cinema nacional de 1970 a 1975, como por exemplo, “A Viúva Virgem” (1972). Mas, foi especialmente na gestão de Roberto Farias frente à Embrafilme (1974 – 1979), quando diversas medidas protecionistas foram aplicadas e efetivamente cumpridas, que os filmes nacionais sedimentaram sua inserção no mercado exibidor. Assim, de 1974 a

1978 o número de espectadores de filmes nacionais dobrou, ao passo que o de filmes estrangeiros diminuiu. Além disso, a partir de 1975, com a introdução de novos sistemas de operação, principalmente o de co-produção, a Embrafilme aumentou a quantidade de projetos de filmes financiados. Com isso, à medida que tais filmes expandiam sua participação em renda e espectadores, diminuiu o peso da pornochanchada no mercado.

Na década seguinte, embora em queda, a produção cinematográfica no início dos anos 80 ainda se manteve ativa. Foi, especialmente no final da década, que a crise econômica transformou o espetáculo cinematográfico em produto supérfluo, ainda que figurem filmes de apelo popular como “Super Xuxa contra o baixo astral” ou “A princesa Xuxa e os Trapalhões”.

No gráfico 4 podemos verificar que a queda de público é drástica a partir de 1980, especialmente se considerarmos que não houve interrupção na taxa de crescimento da população. Esta queda se deu em parte por conta de uma reestruturação do setor exibidor que ocorreu: a) com a transferência das salas das áreas centrais e periféricas das grandes cidades - que sofreram um processo de deterioração - para os *shopping centers*, b) por conta da concorrência com outras formas de se ver filmes (vídeo cassete, DVD, TV por assinatura, Internet), tal qual já havia ocorrido quando da generalização dos aparelhos de TV, mas em grande medida c) em consequência da recessão econômica, que repercutiu até mesmo no setor de vídeo.

Gráfico 4

Com a estabilidade econômica trazida pelo Plano Real, houve um estímulo para o retorno dos espectadores, mas o movimento em direção aos Multiplex e principalmente o aumento do preço do ingresso médio, que no início dos anos 80 era cerca de US\$ 0,59, e em 1998 já era de cerca de US\$ 4,58, enquanto no mercado norte-americano era de US\$ 4,30, afugentou o público das camadas populares, principal espectador do cinema nacional, beneficiando significativamente o cinema estrangeiro, pois, considerando-se o público existente na década de 80 e o de 90, mesmo tendo em conta a queda no número de espectadores e/ou a diminuição das salas, o aumento do preço dos ingressos proporcionou um ganho de quase três vezes mais.<sup>53</sup>

Assim, nos anos 80, com a redemocratização, voltar ao período em que a legislação era promulgada através do Congresso Federal seria uma proposta insuficiente frente às dificuldades da produção e exibição dos filmes nacionais. Orientalização da produção cinematográfica americana, progresso tecnológico a partir da diversificação dos ramos da indústria cinematográfica, como a indústria de efeitos especiais, filmes produzidos para o cinema, mas com enormes custos pagos pelo lançamento na televisão, disputas entre as entidades representantes do setor produtor de filmes e distribuidor de vídeos compunham o panorama e a discussão passava por um dilema: de um lado, a falência da intervenção estatal na produção nacional, de outro, sem Embrafilme, sem Concine, a política do caos.

No entanto, se no final dos anos 80, a queda do mercado afetou o cinema nacional, sua maior crise se deu a partir do governo Collor.<sup>54</sup> Com a extinção ou dissolução de diversos órgãos, bem como da Lei Sarney (lei de incentivos fiscais), a queda na produção é notória e, significativamente, um dos raros filmes lançados foi “Que filme *tu vai fazer?*”, de Denoy de Oliveira, um documentário/metacinema/militante que, procurando mostrar a situação do cinema no Brasil, traz logo no início as imagens de um cemitério onde está a lápide da ex-maior agência estatal brasileira no plano da cultura: a Embrafilme.

Em 1991, quando o secretário da Cultura Ipojuca Pontes foi substituído por Sérgio Paulo Rouanet, os agentes ligados à produção cultural

---

<sup>53</sup> Cf. SIMIS, 1998.

<sup>54</sup> Para uma análise mais detalhada sobre este momento, consultar SIMIS, 1992,1998 e 2008b.

vislumbraram uma brecha no sentido de interferir junto aos poderes públicos e estabelecer medidas que apoiassem a criação cultural. Essa iniciativa resultou na lei 8.401/92, ainda que mutilada, pois 11 de seus artigos acabaram sendo vetados por Collor. No governo de Itamar Franco, muitos destes mesmos artigos foram reintroduzidos com pequenas modificações em outra lei, de número 8685/93, mais conhecida como Lei do Audiovisual, e, certamente, o mais conhecido trata do incentivo fiscal. Esta lei, o Prêmio Resgate (um concurso criado a partir de recursos oriundos da ex-Embrafilme) e ainda a lei 8313, conhecida como lei Rouanet (sancionada ainda na gestão do presidente Collor, em 1991), na verdade uma reedição melhorada da antiga lei Sarney, influenciaram a retomada da produção cinematográfica.<sup>55</sup>

Assim, estabeleceu-se uma nova relação com o Estado, o qual, indiretamente, passou a incentivar a produção. Na verdade, por meios tortuosos, qual mecenas de um novo tipo, a partir de então está ele próprio financiando a produção audiovisual, inclusive porque várias das empresas que aplicam recursos em atividades culturais são estatais. Em 2007, por exemplo, a Petrobrás investiu R\$ 171 milhões em projetos incentivados pelas leis de incentivo, ante R\$ 21,9 milhões da segunda colocada. Se, por um lado, não há mais tutela do governo, com comissões que selecionam os filmes aptos a obter recursos do Estado, o que conta é a capacidade do produtor de atrair uma empresa pagadora de impostos, que tem seus créditos reafirmados e que, por sua vez, não corre qualquer risco.

Uma das consequências destes mecanismos de financiamento foi o aumento dos custos de produção. Exemplos de orçamentos em produções de sucesso anteriores, como “Carlota Joaquina” ou “Terra Estrangeira”, em 1994, que custaram menos que R\$ 600 mil cada um, ou mesmo “Quatrilho”, em 1995, que custou cerca de R\$ 1,8 milhão, apresentam uma disparidade significativa em relação às produções de “O que é isso companheiro” (1996), que alcançou cerca de R\$ 3 milhões, “Guerra de Canudos” (1997), orçado em 6 milhões e “Orfeu” (1999), em R\$ 6,7 milhões. Após o segundo milênio, há filmes com custos de produção variados se considerarmos o valor total captado por meio

---

<sup>55</sup> Note-se que, além da legislação de incentivo fiscal federal, foram implementadas outras de âmbito municipal e estadual. Sobre a “retomada”, as articulações políticas deste período e uma análise mais minuciosa sobre toda legislação de incentivo consultar SIMIS, 1992 e 1998.

das leis de incentivo: “O Xangô de Baker Street”, em 2001 captou R\$9,2 milhões, “Cidade de Deus”, R\$7,5 milhões em 2002, mas também “Dia de Festa” (2006) apenas R\$100 mil. Em parte o aumento dos orçamentos decorre da porcentagem, cobrada pelos intermediários que trabalham a Lei do Audiovisual na bolsa e, não por acaso, pequenos produtores ou estreadores em geral se queixando da enorme dificuldade de contar com os benefícios das leis de incentivo, considerando que principalmente a Lei do Audiovisual concentra a produção nas mãos dos grandes produtores ou nas dos mais renomados. Mas, também é preciso notar que muitas vezes os filmes com grandes orçamentos conseguem obter uma renda mais próxima do montante captado.

Posteriormente, outro artigo da lei do Audiovisual começou a despontar nos financiamentos. Referimo-nos à opção que as *majors* têm para co-produzir por meio da renúncia fiscal (de 70% sobre os 25% do imposto de renda pago sobre a remessa de lucros dos exibidores do cinema estrangeiro) que começou a ser mais utilizado a partir da MP 2.228-1/01, mais precisamente em 2002, pois criou uma taxa de 11%, – a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria (Condecine) -, além da taxa inicialmente já arbitrada, mas que por meio do art. 39, isenta do pagamento da Condecine 11% as programadoras estrangeiras de TV por Assinatura que invistam 3% do valor da remessa ao exterior na co-produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Assim, desde que o mecanismo foi criado, quase 70 produções utilizaram estes recursos e nos últimos cinco anos, cerca de R\$ 60 milhões foram canalizados para a produção audiovisual brasileira por meio do art. 39.<sup>56</sup>

Ainda poderíamos citar outros mecanismos relacionados com o financiamento como o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), criados com a MP 2.228, de 2001, que instituiu a Ancine, afora os prêmios, como o Adicional de Renda a Produtores, Distribuidores e Exibidores, ou ainda o Fomento a Projetos Cinematográficos e Audiovisuais. Mas, de qualquer maneira o aporte de fomento direto (apoio a projetos audiovisuais com recursos provenientes do orçamento da Ancine) ainda é bem menor que o aporte de fomento indireto (via leis de incentivo). Em

---

<sup>56</sup> Cf. Relatório de Gestão Ancine, 2007, p.34.

2007 foram investidos aproximadamente R\$ 16 milhões em fomento direto e a captação por mecanismo de incentivo federal (Lei do Audiovisual, Rouanet, Isenção da Condecine, Funcines, não inclui os incentivos estaduais e municipais) foi de R\$ 136.478.041,29 (até 26/2/2008), ou seja, o fomento indireto foi 8,5 vezes maior do que o fomento direto (ANCINE, 2008, p.22 e 35).

Assim, o mecanismo que procura criar mecenato privado a partir de um sistema de incentivos fiscais não se mostrou viável, como demonstra o constante adiamento da data em que expirariam: na Lei do Audiovisual, inicialmente em 2003, depois em 2006, e agora em 2010, bem como na Lei Rouanet.

### **“Crises” ou “ciclos”?**

Barbalho (2005, p. 161) tem razão na sua crítica a Cacá Diegues: não há crises como quer Diegues, pois a história do cinema é uma para o eixo Rio-São Paulo que, de uma forma ou de outra, sempre manteve alguma produção cinematográfica, mas outra fora dele. Isto é, na grande parte do Brasil, alguns filmes foram produzidos em determinado momento e outros demoraram muito para ser realizados, isso sem contar os lugares que nem chegaram a realizá-los.

Cíclicas me parecem ser as disputas entre aqueles que defendem o financiamento pelo Estado e aqueles que são contra, aqueles que não perceberam que não vivemos mais um Brasil subdesenvolvido e, portanto, com condições de superarmos o subdesenvolvimento no cinema brasileiro. Cíclicas são as propostas de proteção e fomento, às vezes disfarçadas de novas, que são engendradas como a grande chance de tornar o cinema brasileiro auto-sustentável.

Se a legislação emitida pelo Estado pode ser o resultado das pressões dos cineastas, o jogo da "solicitação-pressões-outorga", ela também pode ser o instrumento de um projeto. Se em diversos momentos se afirmou que “cabe ao Estado garantir a isonomia competitiva na disputa de mercados”, não me parece que essa proposta tenha de fato sido posta em prática, inclusive porque pouco se conhece a respeito desta disputa, menos ainda da forma como o produto estrangeiro se articula e se organiza em nosso mercado.

Assim, hoje, acabar com os fomentos diretos ou indiretos seria colocar novamente o cinema na UTI e, sem dúvida, sem cota de tela, o filme precisaria de mais *marketing* e ficaria mais caro. Mas, é preciso ter em conta que o cinema mudou em todos os sentidos e hoje pensar em cinema é pensar em audiovisual, onde salas de cinema são apenas um dos meios. Mas isso já é discussão para outro capítulo.

## 6. A Globo entra no cinema<sup>57</sup>

Para tratar da relação entre a Rede Globo e os cineastas brasileiros poderíamos trilhar alguns caminhos que se complementariam. Para tanto, sugeriria começar com o ano em que surgiu a Globo Vídeo e investigar como ela se relacionou com o cinema nacional ao distribuir diversos de seus filmes no suporte de vídeo-cassete. Em seguida indicaria uma pesquisa sobre o acordo existente entre a Globosat e o cinema brasileiro para oferecer o *Canal Brasil* na sua TV por assinatura (cabo).<sup>58</sup> Mas, ao invés de investigarmos os caminhos que o cinema tem percorrido para entrar na televisão, preferimos analisar como a Globo passou a participar da produção de filmes estruturando a Globo Filmes. Alias, poderíamos começar indagando porque só recentemente a Globo se interessou na produção/co-produção de filmes?

Sabemos que o empresário e jornalista Roberto Marinho construiu um império de mídia que emprega milhares de profissionais e fatura bilhões de reais por ano, constituindo-se num dos maiores grupos de comunicações do mundo. As empresas das Organizações Globo são líderes em quase todos os segmentos em que atuam no país: televisão (aberta e paga), rádio, jornais, revistas e internet. Atuando em tantos meios por que o cinema, como área de expansão destas Organizações, não despontou, pelo menos, antes da

---

<sup>57</sup> Capítulo do livro de BRITTOS, Valério Cruz e BOLAÑO, César (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005. No texto foram feitas algumas atualizações.

<sup>58</sup> Lembramos que o *Canal Brasil* surge após a introdução do artigo 74, do decreto 2206/97, que obrigou as operadoras de televisão a cabo a oferecerem ao menos um canal exclusivo para a exibição da produção cinematográfica nacional, disponibilizado em bases comerciais. Esta foi a brecha aberta para que alguns cineastas se empenhassem em levar ao ar o *Canal Brasil*, no qual, em associação com a Globosat, o grupo entra com uma quantidade mínima de filmes, para permitir o funcionamento do canal, e a Globosat entra com os meios. Lembramos ainda que desde meados dos anos 90, quando os números já apontavam a “retomada” do cinema brasileiro, alguns cineastas chegaram a ver com excesso de otimismo as suas futuras perspectivas, acreditando que a televisão brasileira também poderia entrar na produção cinematográfica. Havia inclusive uma grande expectativa com a abertura de mercado proporcionada pelos novos sinais, que com exceção do *Canal Brasil*, foi frustrada, pois são raros os canais que se oferecem para investir, co-produzindo, ou mesmo pagar pela exibição, ainda que o artigo 68 afirme que operadoras de televisão a cabo e programadoras serão estimuladas a investir na co-produção de obras audiovisuais e cinematográficas

internet?

É preciso ter em conta que atualmente há uma tendência das grandes empresas se estruturarem por processos de dupla integração: vertical e horizontal, procurando reduzir os custos e assegurar os mercados, combinando uma diversificação extra-ramo, porém, intra-setorial. Essa tendência se associa ao momento em que a Globo Filmes surge, isto é, depois que a legislação de incentivos fiscais para o cinema foi consolidada,<sup>59</sup> que o cinema com sua ajuda criou para si um espaço significativo e que outras instituições, como bancos, se valeram de seus incentivos para criarem espaços culturais.<sup>60</sup> Nada mais oportuno para uma empresa de comunicação, que tem atores renomados, que incorporou cineastas em diversas atividades de direção (desde nomes históricos da área cinematográfica, como Roberto Farias, os Barretos, Arnaldo Jabor, Cacá Diegues, Daniel Filho até os já consagrados Jorge Furtado, Guel Arraes) investir em obras que envolvam seu elenco, especialmente se há condições para um retorno financeiro.<sup>61</sup> Além disso, tendo colecionado uma gama considerável de programas por ela produzidos, que, independentemente de sua qualidade artística, já têm boa aceitação no mercado e viabilidade econômica, seguindo a tendência internacional de dupla integração global,

---

independentes. Sobre este tema, ler o artigo SIMIS, 2000.

<sup>59</sup> Uma breve análise de como funcionam as principais leis de incentivo à produção audiovisual pode ser encontrada no artigo SIMIS, 1998.

<sup>60</sup> O Instituto de Artes Moreira Salles, por exemplo, ligado ao Unibanco, foi criado em 26 de novembro de 1987 e teve sua denominação alterada para Instituto Moreira Salles em 19 de abril de 1991. Mas foi no final de 1995 que o Instituto passou a coordenar as atividades dos Espaços Unibanco de Cinema, um circuito dedicado a filmes de qualidade.

<sup>61</sup> Aqui referimo-nos à possibilidade de um filme gerar lucro. Mas também poderíamos especular com a possibilidade de que esse “retorno” financeiro se dê através do faturamento obtido na divulgação pela TV dos filmes nos quais ela teve alguma participação, a partir do momento em que as *majors* se deram conta que era mais negócio aplicar recursos no cinema nacional do que pagar mais imposto sobre a remessa de lucros. Ou seja, com a lei do Audiovisual (art. 3º), as *majors* passaram a ter a opção de co-produzir por meio da renúncia fiscal de 70% sobre os 25% do imposto de renda pago sobre a remessa de lucros dos exibidores do cinema estrangeiro. A Columbia Pictures se valeu desse dispositivo, aplicando recursos em mais de 8 projetos, dentre os quais o filme “O que é isso companheiro?”, do qual é responsável por um terço do orçamento. No entanto, esse mecanismo começou a ser mais utilizado a partir da MP 2.228-1/01, mais precisamente em 2002, pois o art. 32 criou uma taxa de 11%, – a Condecine –, além da taxa inicialmente já arbitrada, mas que por meio do art. 39, isenta do pagamento da Condecine 11% as programadoras estrangeiras de TV por assinatura que invistam 3% do valor da remessa ao exterior na co-produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Com isso, o volume de aportes por meio desse mecanismo vem aumentando bastante. Em 2003 a arrecadação total foi de R\$ 41,7 milhões. Em 2004, só no período de janeiro a agosto o recolhimento foi de R\$ 36 milhões, sendo previsto o valor total de R\$ 54 milhões até dezembro deste ano, o que representa uma

transformá-los em filmes e aproveitar o instrumento proporcionado pela legislação para se introduzir no ramo era o caminho para, pela primeira vez, penetrar em um novo mercado. Finalmente, outro ponto a ser levado em consideração: estamos começando a vivenciar a era digital, e com ela estão se apagando as diferenças entre os programas, que estão sendo substituídos por produtos de mídia, isto é, que serão os mesmos para todos os suportes (cinema, televisão, DVD, internet, celular, etc.).

Em 1997, depois de quase nove meses de gestação, foram definidas as estratégias de investimento da Globo Filmes, considerada não uma nova empresa, mas um núcleo da Rede Globo, ainda que independente. Supondo o crescimento do mercado de cinema, que de fato aumentou muito (chegou a triplicar de 2002 a 2003),<sup>62</sup> uma das diretrizes estratégicas do projeto foi ampliar a presença da TV Globo como produtora, co-produtora e distribuidora de produtos para novas mídias e novos mercados. Conforme trecho de documento que comunica a criação do núcleo: “Diante da oportunidade apresentada pelo crescimento do mercado de cinema associada à nossa competência como produtores de grandes obras audiovisuais para a TV decidimos criar a Globo Filmes” (GAMA, 1997). A empresa só foi registrada em final de 1998, depois de resolver o problema da existência de outra empresa nos EUA com o mesmo nome.

## **As críticas**

Mas a introdução da Globo nesta área não foi bem recebida pela maior parte dos cineastas. Talvez o maior problema apontado seja a fonte financeira das produções TV-cinema – os incentivos fiscais – que acaba sendo a mesma dos produtores independentes. Ainda que a legislação não permita que uma rede de televisão seja também uma produtora cinematográfica, é possível ela participar de um filme como patrocinadora ou co-produtora. Ou seja, as TVs não podem apresentar projeto para receberem dinheiro para produzi-lo, mas podem patrocinar, valendo-se para tanto do imposto de renda delas como qualquer outra empresa. Elas não

---

variação de 30% acima do valor arrecadado em 2003. Ver ANCINE, 2005.

<sup>62</sup> Ver sobre o aumento de público o interessante artigo de Furtado, 2005.

podem ser proponentes de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, nem detentoras de seu direito autoral: isso cabe à produção independente, que, pela definição em lei, é aquela cujo produtor majoritário não é vinculado, direta ou indiretamente, a empresas concessionárias de serviços de radiodifusão de sons ou imagens em qualquer tipo de transmissão.<sup>63</sup> Mas, mesmo não sendo majoritária, ao se associar a alguns diretores, como os recursos para o filme são, na maior parte, captados pelas leis de incentivo fiscal (pois diferentemente do que ocorre em vários países da Europa<sup>64</sup>, a Globo Filmes na maioria das vezes não chega a investir recursos próprios nas produções cinematográficas) o que ocorre é uma disputa de verbas. E os que não se associam consideram-se o elo mais fraco desta disputa, pois sem o prestígio de uma chancela como a Globo Filmes perdem espaço na busca por recursos junto às empresas existentes.

Por outro lado, se a lei faculta a co-produção, trata-se de uma situação ambígua, como ilustra o processo de gestação do filme "Os Normais". A produção do filme obteve autorização da Agência Nacional do Cinema – Ancine – para captar R\$ 1,9 milhão em patrocínio, pela Lei do Audiovisual. A lei é de renúncia fiscal e autoriza a transferência de Imposto de Renda a projeto cultural. Em 2002, o Ministério da Cultura (então responsável pela aprovação do uso das leis de incentivo em projetos de longas) concedeu, e em seguida suspendeu, autorização para "Os Normais" captar R\$ 3 milhões, pois identificou que os direitos autorais pertenciam à Globo, e não à empresa independente Missão Impossível Cinco, autora do projeto. O ministério entendeu que a autorização transformaria a Globo em usuária da lei, que é reservada a produtoras independentes. Posteriormente, novo recuo: a Ancine aprova o projeto, considerando que os direitos autorais (de Fernanda Young e Alexandre Machado) estão cedidos à Missão Impossível Cinco que, por sua vez, tem um contrato de associação com a Globo Filmes, para divulgação e promoção, assim como os direitos do mercado de

---

<sup>63</sup> Conforme art.2, inciso II da Lei 8.401/92.

<sup>64</sup> Na Inglaterra, por exemplo, o cinema depende enormemente dos investimentos da televisão. Conforme John Tod, "a BBC, o Canal 4 e a ITV foram responsáveis pela produção de 16 filmes de longa-metragem em 1994, enquanto o BSkyB (canal de cinema por assinatura) emergiu como a maior fonte de novos investimentos, patrocinando 40 filmes, apesar de muitos

televisão.

No entanto, nem todas as obras com a chancela Globo Filmes se valeram das leis de incentivo fiscais, como “Simão, o Fantasma Trapalhão”, “Zoando na TV”. Aliás, é curioso notar também que nem todas as participações da Globo Filmes contam com diretores que trabalham junto ao conglomerado. Enquanto Luiz Fernando Carvalho, mais conhecido do público pelas novelas que dirige na Globo, não teve a co-produção da emissora no longa "Lavoura Arcaica", Fernando Meirelles, sem vínculos com a rede de televisão, estampa em “Cidade de Deus” o crédito de co-produção com a Globo Filmes.

Na verdade, as críticas se tornaram mais ácidas quando os filmes que contaram com o apoio da Globo (através da Globo Filmes) e com perfil de grande público obtiveram sucesso. Mais uma vez exemplificamos com o filme "Os Normais" e seu rápido sucesso: público de 1,2 milhão em 15 dias. Produtores e cineastas passaram a apontar na concentração do poder de mídia da emissora em apenas alguns títulos a caracterização de uma concorrência desleal com os demais e, significativamente, as críticas à “intromissão” da Globo Filmes no mercado propiciaram a invenção do termo "sem-globo", para designar os que estão fora do grupo “associados”.

Para refutar estas críticas, Carlos Eduardo Rodrigues, diretor da Globo Filmes, chegou a afirmar: "Nossa premissa principal está no estímulo ao desenvolvimento e à proteção do conteúdo audiovisual brasileiro. Jamais tivemos ou teremos a intenção de praticar qualquer tipo de concorrência com os demais filmes nacionais. Nossa concorrência, dentro das regras de mercado, é com o produto estrangeiro". E acrescenta: "Não tomamos nenhum espaço dos filmes nacionais, mas sim parte do espaço ocupado pelos filmes estrangeiros. Deveríamos estar celebrando o momento e cientes de que este espaço pode ser maior e só o será se o cinema e a TV estiverem no mesmo barco" (ARANTES, 2003). Sérgio Rezende, que nunca esteve ligado à Globo Filmes, parece concordar: "Estou otimista. Está havendo uma coisa bacana no cinema brasileiro, que é a pluralidade. Muita gente critica a Globo Filmes, o cinema de entretenimento. Não tenho essa

visão. Acho que cinema é igual sorveteria: tem que ter muitos sabores. Há público para todos os tipos de filmes. É preciso que os filmes convivam” (EDUARDO, 2004).

De fato, se seria precipitado afirmar que a indústria cinematográfica brasileira caminha para a viabilidade comercial, os dados sugerem que o cinema brasileiro conquistou uma sólida fatia do mercado: em 2003, o público do filme nacional cresceu em torno de 200% em relação a 2002 (quase 22 milhões de espectadores contra 7,2 milhões) e, entre os dez longas mais vistos no país, três são brasileiros (CINEMA nacional, 2004). Mas também é de se notar que são os filmes com o selo Globo Filmes os responsáveis pelo aumento da porcentagem.

A argumentação dos cineastas insatisfeitos com a Globo Filmes se completa ao compararem nossa legislação à estrangeira, considerada mais completa e atenta. A legislação francesa, por exemplo, não permite que o simples sócio de uma agência de atores seja também produtor. Nos Estados Unidos, o Federal Communications Commission – órgão regulador das comunicações – instituiu regras em 1970 que limitaram a programação própria produzida pelas cadeias de televisão, permitindo o desenvolvimento e o fortalecimento de uma produção independente até meados de 1996. Como sugestão para estreitar os laços entre a TV e o cinema, alguns cineastas propõem o que fazem alguns países europeus: estabelecer uma taxa sobre os lucros da TV, que vai para um fundo de investimento dirigido para o cinema. Mas, para contra-argumentar a possibilidade de uma taxa da receita publicitária das TVs em benefício da produção de cinema, Cláudia Quaresma, diretora executiva da Globo Filmes, afirmou: “não acreditamos num caminho em que os recursos gerados numa mídia aberta não paga, como uma TV aberta, devam ser carreados para uma mídia segmentada paga. Sugerimos outros caminhos, com a independência da decisão”.<sup>65</sup>

Antes de avançarmos em nossa análise, gostaríamos de sublinhar esta

---

<sup>65</sup> Cf. FRASE, 2001. A resposta de Cláudia Quaresma refere-se ao texto inicial proposto pelo Gedic que previa que as emissoras de TV destinassem 4% de seu faturamento ao cinema nacional, o que faria girar anualmente no mercado cerca de R\$ 200 milhões. A proposta gerou

forma de atuação da emissora, sempre argumentando em prol de seus interesses, chegando mesmo a articular conversas com diversos produtores e diretores sobre a situação do cinema nacional, mas principalmente conversas sobre o direito da Globo Filmes participar dos incentivos do governo para produzir produtos nacionais, sobre como evitar que o governo obrigue as TVs a exibir cotas mínimas de programação regional e produção independente e como impedir a taxaço da TV para fomento da indústria cinematográfica. O leitor familiarizado com o assunto deve estar, com razão, associando a pauta das conversas com o projeto, então engavetado, de transformação da Ancine em Ancinav. Não há espaço neste trabalho para tratar de tal assunto, mas sim mostrar como as relações entre os dirigentes da Globo e os cineastas mudaram: se durante a ditadura militar bastava agilizar as benesses junto aos gabinetes competentes, agora é preciso conquistar e arregimentar pessoas que tenham influência em seu meio para manter sua hegemonia. Neste sentido é significativa a afirmação do veterano Roberto Farias e membro do Conselho Superior de Cinema que analisou o projeto da Ancinav: "Dentro dos incentivos fiscais que o governo oferece anualmente para os diversos setores, a cultura obtém 1,4%, e o audiovisual representa uma pequena parcela disso. Tirar do setor mais recursos para financiar o próprio setor é uma coisa que, na opinião de muitos de nós, não faz sentido" (ARANTES, 2004a).

### **Visibilidade**

Outro ponto de atrito entre a Globo Filmes e os cineastas independentes: o aparato de divulgação privilegiado que emissora de TV com maior audiência coloca à disposição dos filmes que ela co-produz. De fato, foi a partir da existência da Globo Filmes que as estréias de diversos filmes passaram a ter visibilidade nos intervalos comerciais, mas também na própria grade de programação da emissora, consolidando um formato de lançamento (em associação com distribuidoras nacionais e estrangeiras) antes inalcançável para a produção nacional. Assim, todos os filmes realizados com a chancela Globo Filmes em tese atingiriam as marcas de público desejadas, principalmente se são escolhidos para receberem a

participação da Globo Filmes produtos derivados de sua programação, como “Os Normais”, a primeira experiência neste sentido.

Há anos que a televisão vem assumindo um papel dominante e regulador de outros meios de comunicação. Hoje, ter espaço na publicidade veiculada pela TV influencia desde o cinema até a indústria fonográfica, a imprensa, as editoras. Os comentários sobre um determinado produto dentro de um programa podem alavancar sucessos comerciais incomparáveis aos sugeridos por outro meio de comunicação. Não por acaso outra queixa está relacionada à veiculação da publicidade dos filmes da Globo Filmes pela Rede Globo, embora ela já tenha veiculado publicidade de filmes que não fazem parte das participações da Globo Filmes (“Eu Tu Eles” e “Avassaladoras”). Neste caso, uma das formas de acordo entre a emissora de televisão Globo e os cineastas tem sido a venda antecipada do filme e o pagamento em publicidade. Um ano depois do circuito nos cinemas, o filme é veiculado na TV e paga-se um adicional de acordo com o número de espectadores feito. Walter Salles, diretor de “Central do Brasil”, exibido três vezes na Globo, a primeira, em 1999, foi um dos que preferiu publicidade na emissora para o lançamento ao pagamento em espécie, já que, o valor em dinheiro não teria ultrapassado o de um filme americano feito para a TV.

Além disso, procurando mostrar-se aberta a uma associação com os cineastas, nem todos os projetos para a realização de um filme são propostos pela própria Globo Filmes. É o caso de “Carandiru”, longa de Hector Babenco, e “Cidade de Deus”, de Fernando Meirelles.

Por fim, como afirma Jorge Furtado, “o *marketing, cross-mídia, merchandising and things*, são importantes, mas a qualidade do filme faz diferença” (FURTADO, 2005) o que comprova que em cultura não há uma fórmula previsível ou precisa, pois mesmo enredos já testados, isto é, oriundos da programação bem sucedida da rede de TV, quando transformados em filme não chegaram a alcançar marcas expressivas de público nos cinemas. Assim, com todo o aparato de visibilidade, há co-produções, como “A Taça do Mundo É Nossa”, “Acquaria”, que não chegaram a ter o público previsto. O fracasso nesses casos, como no de “Pelé Eterno” (sem co-produção da Globo Filmes), é medido de acordo com o investimento realizado e a expectativa de resultados.

Lançado com o número recorde de 320 cópias, “Acquaria” acabou sendo um fracasso de 800 mil espectadores (2.500 por cópia), enquanto outros como “Nelson Freire” (60.793), embora com um total de público pequeno, tenha tido uma média por cópia alta (12.158).

### **A concorrência**

Mas então poderíamos nos perguntar: os filmes da Globo Filmes ocupam o espaço do cinema nacional? A concorrência é com o filme nacional ou pela ampliação do espaço existente para o filme estrangeiro?

Afora o aumento dos custos com a publicidade, lembramos também que há uma tendência em esgotar horizontalmente a exibição e em um curto espaço de tempo obter os rendimentos auferidos nas bilheterias. Essa forma de explorar o produto em extensão, não em profundidade, lançando um filme em várias salas simultaneamente para esgotar rapidamente sua rentabilidade principal, não é novidade. Mas, foi nos últimos anos que ela se acentuou, repercutindo fortemente no número de cópias de um filme exigido para o lançamento o que sufoca a produção independente. Trata-se de uma forma de competição que exige um grande investimento no lançamento: a produção de “Os Normais” custou R\$ 2 milhões, valor idêntico ao que foi gasto na campanha de divulgação da sua estréia e ainda assim considerado um exemplo de um modelo de filme com custo enxuto e alta rentabilidade. Para a produção independente as consequências são imediatas: falta de “janelas” nas poucas salas de exibição existentes (as salas de cinema existem em apenas 9% dos municípios do país), impossibilidade de explorar o filme em profundidade, isto é, passando das salas mais elitistas para as mais populares, das mais centrais para as periféricas, sistema que conta com uma vantagem adicional: possibilitar que o filme tenha uma divulgação menos imediatista e mais barata (o chamado “boca a boca”).

Não é objetivo deste trabalho discutir porque o cinema nacional não se viabiliza com seus próprios recursos, mas mostrar que se de um lado, para competir com o *blockbuster* estrangeiro, a Globo Filmes vale-se das mesmas estratégias usadas por este, de outro, para os que não se associam a ela, sobra pouco espaço. O número de cópias para o lançamento de vários filmes

co-produzidos pela Globo Filmes beira 300 e, não por acaso, conforme o artigo de Jorge Furtado, são “as co-produções da Globo Filmes (que) lideram o *ranking* há quatro anos” (FURTADO, 2005). Fica a questão: é preciso impedir que haja a co-produção ou é preciso estabelecer regras para impedir que as poucas salas existentes sejam monopolizadas por *blockbusters*, inclusive os estrangeiros? A tentativa mais recente, neste sentido, constava do projeto da Ancinav. Referimo-nos à Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica e Audiovisual Brasileira – Condecine – que estava estipulada em R\$ 600 mil para filmes com mais de 200 cópias. Embora ela tenha sido flexibilizada em sua segunda versão, por pressão dos grandes distribuidores, o projeto foi retirado.<sup>66</sup>

### **Prejuízo/lucro? Mas afinal, a Globo Filmes é viável?**

Sabe-se que nem todos os filmes por ela patrocinados chegam a se pagar. Mas, considerando-se que não é casual o momento em que a Globo Filmes entra para a co-produção de filmes, seria interessante indagarmos se no uso das leis de incentivo ela não recupera ao menos os investimentos de mídia que faz. Na imprensa sempre encontramos afirmações de que a Globo Filmes, não dá lucro, que seu papel é estratégico e que, desde seu lançamento, em 1997, seu objetivo é fomentar a indústria audiovisual. Que no máximo, ela empata os custos (apenas em 2004) e nem de longe recupera o que gasta em mídia com as produções que co-produz. A Globo Filmes é apresentada como um exemplo da complexidade do setor: em seis anos e com 22 filmes na carteira, alguns de sucesso, ainda não apresenta lucro<sup>67</sup>. Alias, é significativo que, em 1999, ela abandone parcela de seu projeto inicial de participar também como distribuidora. A justificativa para persistir no empreendimento é de que os filmes têm várias fontes de renda: além da bilheteria, DVD, vídeo e exibição em TV, ou seja, o retorno demora mais para acontecer.<sup>68</sup> Dificilmente poderemos

---

<sup>66</sup> Filmes com mais de 150 e menos de 300 cópias pagarão R\$ 40 mil. Filmes com mais de 300 cópias e menos de 400 pagarão 60 mil. E filmes com mais de 400 cópias pagarão 80 mil. Cf. Minuta do Projeto de Lei, Sugestões preliminares ao Conselho Superior do Cinema (prévias ao exame da Consulta Pública) e Minuta Revisada pelo Comitê da Sociedade Civil, 11 novembro de 2004.

<sup>67</sup> Segundo dados apresentados em 2004. Desde então, a Globo já acumula outros sucessos, mas também fracassos.

<sup>68</sup> Vide GLOBO Filmes se vê (...), 2004; ARANTES, 2004b; COLUNA Mônica Bergamo, 2004.

verificar se essas afirmações procedem sem dados concretos sobre custos e entradas financeiras, que infelizmente não são públicos. De qualquer forma, é significativo que somente agora as outras emissoras de televisão comecem a cogitar a criação das suas empresas de filmes<sup>69</sup>.

Talvez o pensamento político brasileiro possa dar pistas para mostrar porque há um desvio nas preocupações sobre o que realmente importa neste debate: como podemos produzir uma obra audiovisual que se pague sem que o Estado esteja direta ou indiretamente financiando<sup>70</sup>. Mas, conforme dados divulgados pela Ancine, em termos de rentabilidade, houve uma melhora para o cinema nos últimos anos. Em 2002 tivemos 31 filmes nacionais em cartaz, com público de cerca de 7,2 milhão de pessoas, com captação de R\$ 47,8 milhões e rendimento de bilheteria de R\$ 39,9 milhões, e em 2003 foram 27 filmes, com 22 milhões de pagantes e renda de R\$ 134 milhões, contra uma captação de R\$ 51,8 milhões. Pelas contas da Ancine, computados todos os pontos da cadeia, os filmes produzidos ainda são dependentes da captação pelos incentivos fiscais. Em 2002, essa dependência foi de R\$ 37,3 milhões. Em 2003, mesmo com a melhora de bilheteria, os filmes ainda precisaram dos recursos captados, mas em menor proporção: R\$ 20,6 milhões.<sup>71</sup>

Mesmo dados mais atuais reafirmam o que dissemos acima:

---

<sup>69</sup> De 2004 para 2010, as outras emissoras também não parecem ter progredido muito na área.

<sup>70</sup> O pensamento a que faço alusão aqui diz respeito à interpretação, corrente a partir de meados dos anos setenta, de que a derrota das esquerdas em 64 deve-se à sua aliança com a burguesia nacional. Isso repercute diretamente num dos eixos fundamentais dessa aliança: o ataque ao imperialismo externo é substituído pelo ataque à dependência de nossas elites. Segundo hipótese minha, que devo aprofundar em outro momento, é significativo que também neste momento o peso do cinema norte-americano em nosso mercado começa a ser revisto, que a Embrafilme com o apoio do Estado é cada vez mais atacada, assim como a Rede Globo, inicialmente associada ao capital estrangeiro, e bem sucedida.

<sup>71</sup> Cf. ANCINE publica (...); 2005.

**Tabela 1**  
**COMPARATIVO DE PÚBLICO – 2008 X 2009**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Variação % 2009/2008</b>
Público total	89.960.164	112.683.383	25,26%
Renda total	729.522.782,41	969.783.735,77	32,93%
Público filmes nacionais	9.143.052	16.092.482	76,01%
Renda filmes nacionais	70.244.803,07	131.936.273,88	87,82%
<b>Público filmes estrangeiros</b>	<b>80.817.112</b>	<b>96.590.901</b>	<b>19,52%</b>
<b>Renda filmes estrangeiros</b>	<b>659.277.979,34</b>	<b>837.847.461,89</b>	<b>27,09%</b>
% de participação filmes nacionais	10,16%	14,28%	40,51%
Lançamentos nacionais	79	84	
Lançamentos estrangeiros	244	235	

Fonte: 2008 – Dados compilados pela Ancine (Filme B , SDCMRJ e SADIS/Ancine)  
2009 – SADIS/Ancine

Metologia: Os dados apresentados foram extraídos do Sistema de Acompanhamento da Distribuição em Salas de Exibição – SADIS e compilados pela equipe da Coordenação de Cinema e Vídeo – CCV da Superintendência de Acompanhamento de Mercado.

As análises foram feitas com base nas informações fornecidas até 7/1/2010 pelas empresas distribuidoras cadastradas na Agência Nacional do Cinema.

Conforme a Tabela 1, a participação do filme estrangeiro em nosso mercado também cresceu e sua renda é mais de seis vezes maior que a dos filmes nacionais. O outro dado significativo é a tabela seguinte: ela mostra que a liderança dos filmes de maior sucesso cabe àqueles que contam com a participação da Globo e que o desempenho favorável do cinema nacional como um todo em 2009 é na verdade sustentado por apenas quatro filmes: “Se eu fosse você”, “A mulher invisível”, “Os normais 2” e “Divã”.

**Tabela 2**  
**OS 10 FILMES BRASILEIROS MAIS VISTOS EM 2009**

TÍTULO	Participação	PÚBLICO 2009	PÚBLICO TOTAL	RENDA 2009
SE EU FOSSE VOCÊ 2*	<u>estúdio</u> : Total Entertainment / Globo Filmes / Fox Film do Brasil / Lereby	5786844	6112851 <sup>72</sup>	R\$ 47.622.137,00
A MULHER INVISÍVEL	<u>estúdio</u> : Conspiração Filmes / Globo Filmes / Warner Bros	2353136	2353136	R\$ 20.498.576,00
OS NORMAIS 2	<u>estúdio</u> : Globo Filmes / Telecine Productions	2202640	2202640	R\$ 18.978.259,88
DIVÃ	<u>co-produção</u> - Rio Filme, Globo Filmes e Lereby	1866235	1866235	R\$ 16.492.461,11
O MENINO DA PORTEIRA	<u>estúdio</u> : Jerê Filmes	666625	666625	R\$ 4.559.799,00
BESOURO	<u>estúdio</u> : Miravista / Globo Filmes	481381	481381	R\$ 3.769.206,75
O GRILO FELIZ E OS INSETOS GIGANTES	<u>estúdio</u> : Toscana Audiovisual	361030	361030	R\$ 1.915.058,00
SALVE GERAL	<u>estúdio</u> : Toscana Audiovisual	316077	316077	R\$ 2.640.159,02
JEAN CHARLES	<u>estúdio</u> : Mango Films	292471	292471	R\$ 2.448.735,02
XUXA EM O MISTÉRIO DE FEIURINHA**	<u>co-produção</u> : Globo Filmes, Xuxa Produções, Conspiração Filmes, Moonshot Pictures e PlayArte Pictures	250109	250109	R\$ 1.766.416,65

107

Fonte: ANCINE/SAM/CCV, baseado em dados do SADIS (Sistema de Acompanhamento de Distribuição)

\* 'Se eu Fosse Você 2' é o único título da lista com pré-estréias no ano anterior. A renda total do filme foi: R\$ 50.543.885.

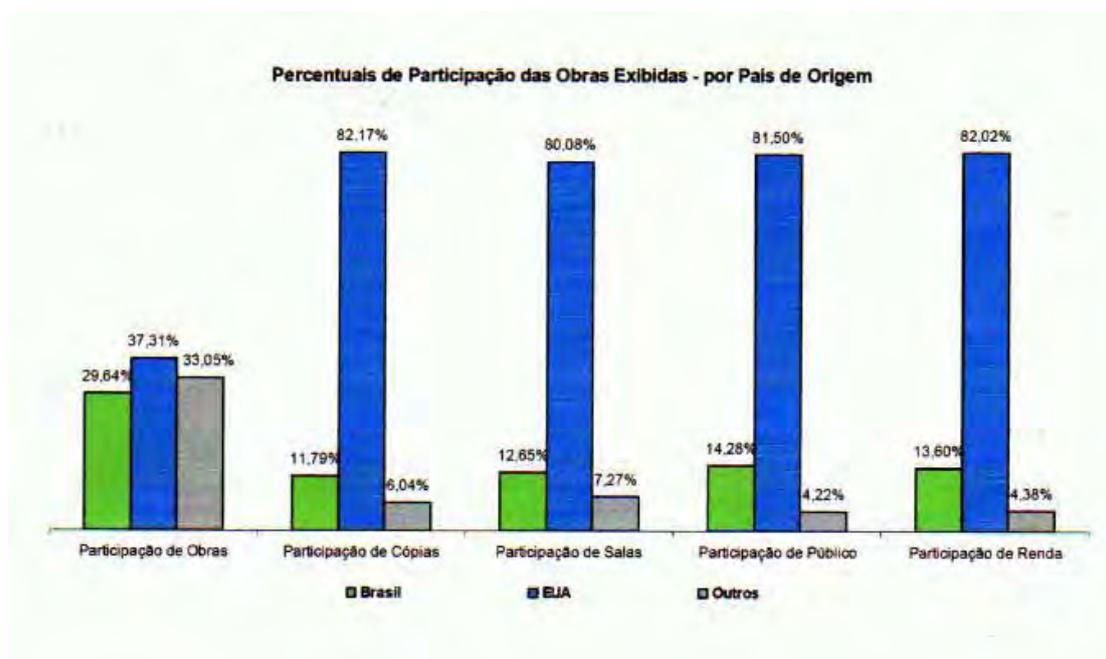
\*\* Este filme continua sua carreira nas salas de cinema em 2010. Até o dia 10/01/2010, acumulava público de 605.653 pessoas e renda de R\$ 4.278.126

O filme mais visto foi o estrangeiro “A era do gelo 3”, com público de 9.279.602 espectadores, arrecadando R\$ 81.118.935,00. Mas seu número de cópias (718) foi cerca do dobro do filme nacional mais visto, “Se eu fosse você 2” (310). O número de salas ocupadas é previsível: 788 para o filme “A era do gelo 2” e 315 para “Se eu fosse você 2”<sup>73</sup>. No quadro 1, esta incongruência é ainda mais visível:

<sup>72</sup> O filme superou o recorde anterior da Retomada, que era de “Dois Filhos de Francisco”, lançado em 2005, com 5.319.677 espectadores.

<sup>73</sup> Ver Ancine 2009.

## Quadro 1



Fonte: Ancine, 2009.

Talvez se pudesse fazer um paralelo entre as críticas ao Grupo Severiano Ribeiro dos anos 50, detentor da maior cadeia de salas de exibição do país, e aquelas atribuídas à Rede Globo. Não seria viável trabalhar no sentido de estabelecer interesses que fossem comuns à grande rede e aos pequenos independentes, tendo-se a obra audiovisual estrangeira como concorrente desigual? Note-se que em documento a Globo pede que se trate a produção, distribuição e comercialização de bens culturais nacionais como prioridade estratégica, defina-se novos mecanismos de taxação de conteúdos estrangeiros; formas de estímulo à exportação de bens culturais brasileiros; o desenvolvimento de uma campanha de valorização da língua portuguesa e da cultura nacional, criação de um selo “Feito no Brasil”, como símbolo da qualidade do que é produzido no país.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> Ver TV GLOBO, 2005.

## 7. Introdução da TV por assinatura no Brasil: algumas questões<sup>75</sup>

Ao iniciarmos a nossa pesquisa sobre a introdução da TV por assinatura no Brasil, notamos que havia uma lacuna, pois em geral a preocupação era analisar o processo de instituição da Lei da TV a Cabo.

Talvez, por essa razão, apesar de recente, é difícil precisar uma data exata para o início da TV por assinatura no Brasil. Segundo Santos, o processo de introdução iniciou em 1975, com “a primeira minuta de projeto para este fim” (CAPARELLI, 1999, p.20). Outra fonte afirma que a televisão por assinatura no Brasil começou a operar no início de 1988 com a Key TV, que transmitia corridas de cavalo por satélite para os assinantes - sobretudo proprietários de haras - e para os Jockey Clubs do Rio e de São Paulo, que redistribuíam a imagem, por cabo ou UHF, para mais de 200 casas de apostas (REY e NASCIMENTO, 1996). Duarte afirma que a regulamentação da TV por assinatura ocorreu em 1988, mas já em 1982, um decreto identificou, pela primeira vez, a TV por assinatura como um serviço especial dentro das regulamentações de radiodifusão (DUARTE, 1996, p.49 e 94). Uma quarta fonte vai apontar o início com a introdução da portaria 250, de 1989, que criou o serviço denominado Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV). Mas, segundo a cronologia de Mattos (1990, p.73), foi em 30/7/90 que o Departamento Nacional de Serviços Privados da Secretaria Nacional de Comunicações do Ministério da Infra-Estrutura<sup>76</sup>, baixou a Instrução n.o 04, estabelecendo procedimentos para a solicitação de instalações de estações dos serviços de Radiodifusão e Especiais de Televisão por assinatura e de Repetição e de Retransmissão de Televisão. Em outra publicação, mais

---

<sup>75</sup> Artigo publicado In JAMBEIRO, Othon, BRITTOS, Valério e BENEVENUTO Jr., Álvaro (Orgs.). **Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia**. Salvador: EDUFBA, 2005<sup>a</sup> com alterações e inclusão de dados.

<sup>76</sup> Lembramos que, durante o governo de Fernando Collor de Mello, o Ministério das Comunicações foi incorporando, na forma de uma Secretaria Nacional das Comunicações, ao Ministério da Infra-Estrutura, que somava ainda os antigos Ministérios dos Transportes e das Minas e Energia.

recente, Mattos, além de inserir o “decreto” 143, de 1988, na verdade uma portaria, como a primeira legislação específica de TV a cabo, complementa a informação anterior, afirmando que em 1991 mais de 5000 telespectadores assistiam a programação via cabo. Os canais eram distribuídos por dois grupos, a Net-Multicanal, ligada à Globo, e a TVA, Grupo Abril, empresas que se encarregam de comprar ou retransmitir programas e levá-los à casa dos assinantes (MATTOS, 2000, p.294). Finalmente, ainda poderíamos citar a periodização sugerida por Valério Brittos (1999) que, a partir da análise do mercado brasileiro de TV por assinatura rumo à oligopolização, estipula três fases e, um momento prévio, o Pré-Mercado, caracterizado por tentativas de implantação, como o projeto elaborado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, mas sem que houvesse uma permissão legal e que compreenderia os anos de 1974 a 1987. Os fatos que iriam marcar o início da primeira fase, denominada Pulverização, de 1988 a 1991, seriam as primeiras operações regulares e os primeiros diplomas legais.

Evidentemente, não se trata aqui de precisar uma única data ou propor critérios metodológicos a respeito da periodização nos estudos de televisão<sup>77</sup>. De qualquer forma, entendendo a TV por assinatura como serviço de comunicações que, mediante o pagamento de uma taxa de adesão e uma assinatura mensal, proporciona a recepção via cabo, satélite ou microondas de vários canais com programas variados, a questão principal é saber porque a TV por assinatura demorou a se instalar no Brasil e, mais especificamente, que divergências retardaram a regulamentação da TV a cabo. Afinal, a nossa vizinha Argentina já conhecia o cabo desde os anos 60, embora apenas no final dos anos 80 tenha assistido a uma importante transformação com o crescimento da quantidade de canais de TV a cabo, posicionando-a em 1996, com seus cerca 4,5 milhões de assinantes, em terceiro lugar depois dos EUA e o Canadá<sup>78</sup>.

Em 1993, Herz, então diretor de Relações Institucionais da Federação Nacional dos Jornalistas e coordenador do Fórum Nacional pela

---

<sup>77</sup> Sobre esse assunto, ver o interessante artigo de Capparelli, “A periodização nos estudos de televisão” in CAPPARELLI, 1999.

<sup>78</sup> Cf. SIMIS, 1996.

Democratização da Comunicação, principal entidade promotora da legislação para o cabo, ao apresentar o projeto de regulamentação da TV a cabo, explicava esta defasagem assim:

A TV a cabo ainda não foi implantada no Brasil porque, desde o governo Geisel, o Ministério das Comunicações desenvolveu esforços para beneficiar determinados grupos de comunicação e evitar o debate público. Esta postura do Ministério, acobertando interesses particulares, nem sempre foi acolhida pelo governo. O resultado é que as diversas denúncias de negociações e práticas contrárias ao interesse público nas tentativas de implantação da TV a cabo acabaram levando os governos Geisel, Figueiredo, Sarney e Collor a sucessivos recuos, impostos pela resistência da sociedade civil e de 'setores nacionalistas' das Forças Armadas (HERZ, 1993).

Outra interpretação é assinalada por Natali (1994): "por conveniência das redes que operam os canais abertos, procurou-se retardar ao máximo a chegada da TV a cabo no Brasil", já que a exemplo do que ocorreu nos EUA, onde as estações de cabo já haviam conquistado 30% de audiência das grandes redes e 1/3 de publicidade, cairia o volume de receitas das redes abertas. No entanto, conforme Tabela 1, desde o início a hegemonia na TV por assinatura, inclusive por cabo, continuou sendo da mesma empresa que lidera a rede de canais abertos, a Globo.

**Tabela 1**  
**Assinantes de TV paga no Brasil (base dez./1998)**

Afiladas Net <sup>1</sup>	1.462.633
Afiladas TVA <sup>2</sup>	455.969
Sky <sup>3</sup>	284.800
DirecTV <sup>4</sup>	224.200
Independentes <sup>5</sup>	198.537
TVA Digisat (banda C)	67.000
TOTAL <sup>79</sup>	2.693.139

1. Considerando o backlog da Globo Cabo.

2. Inclui Canbrás, TVA Sul e TV Filme.

<sup>79</sup> Segundo a Anatel, no 1º semestre de 2009, o total chegou a 6,8 milhões.

- 3 Consórcio de DTH<sup>80</sup> formado pela Globo, RBS, News Corporation, TCI e Televisa.  
 4. Consórcio de DTH formado pela TVA, /mHughes Communication, Multivisión e Cisneros.  
 5. Inclui as operações não-licenciadas e o DTH da Tecsa.  
 Fonte: PTS - Pay-TV Survey, base dez./98

Atualizando esses dados, a Globo reafirma sua hegemonia:

**Tabela 2** Base de Assinantes - Participação por operadora (Março de 2005)

NET Serviços	39%
SKY	21%
DirectTV	12%
TVA	8%
VIVAX	7%
TV Cidade	2%
BIG TV	1%
MAIS TV	1%
ADELPHIA	2%
Outras	7%

Fonte: PTS – Março/2005, Mídia Fatos TV por assinatura 2005/2006.

Atualmente a Net Serviços de Comunicação S.A. é uma operadora de TV por assinatura (cabo) que oferece também serviços de banda larga e de redes corporativas, controlada pela Globo com 61,9% das ações ordinárias e a Telmex (36,6%). A Net, que usa o cabo como tecnologia, é a líder do segmento, com *market share* de 48% no mercado de TV por assinatura e 18% de banda larga, seguida da Sky/DirectTV, que utiliza o DTH como tecnologia, e detém cerca de 31% do mercado.<sup>81</sup>

Capparelli (1999, p.6-7) sublinha inclusive que aqui não ocorreu, tal como em outros países, o conflito entre a nova e a velha geração de TV, entre o *narrowcasting* e o *broadcasting*, aspecto que marca de forma diferenciada nosso processo de institucionalização da TV e evidencia, por suas consequências, que a experiência de outros países não nos serve de parâmetro.

<sup>80</sup> Cf. Levantamento Setorial de TV por Assinatura – Operadoras, <http://www.abta.org.br/LinkClick.aspx?fileticket=4SyJb1r87Yw%3d&tabid=109&mid=555>  
 Para lembrar: a cabo é o serviço que o satélite envia para a operadora e está retransmitedo por cabo ao assinante; MMDS é o serviço que o satélite envia para a operadora e está retransmitedo, por microondas, para a antena do assinante e DTH é o serviço que o satélite envia diretamente ao assinante.

<sup>81</sup> Cf. <http://www.teleco.com.br/Operadoras/Net.asp> e [http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4596](http://www.direitoacomunicacao.org.br/content.php?option=com_content&task=view&id=4596)

Por outro lado, sabe-se que, mesmo sem uma legislação sobre o assunto, a TV por assinatura foi sendo implantada. Mas, antes de analisarmos as versões existentes para a nossa indagação, vamos ordenar cronologicamente a legislação sobre o assunto:

1. Decreto 95.744, de 23/2/88, que regulamenta o Serviço Especial de Televisão por Assinatura – TVA e que contém 49 artigos.
2. Menos de um mês depois, o decreto 95.815, de 10/3/88, altera três artigos do decreto 95.744, mas sem alterar os objetivos anteriores.
3. Na sequência temos a portaria 143, de 21/6/88, do Ministério das Comunicações. Esta medida é mencionada por diversos autores, desde Mattos, como já foi apontado acima, até Duarte. Este último considera-a a primeira legislação referente à televisão a cabo. De fato, a portaria do Ministério da Comunicação autorizava a instalação e utilização de equipamentos para a recepção de sinais de TV via satélite e sua retransmissão por meios físicos a usuários.
4. Já a portaria 250, de 13/12/89, também do Ministério das Comunicações, regulamenta a Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV) por meios físicos a usuários e é considerada peça-chave das manobras para que a regulamentação fosse controlada pelo Ministério e também muito comentada por diferentes autores, como veremos adiante.
5. Em 1991, a portaria 51, baixada com o propósito de introduzir o Serviço Especial de TV a Cabo, mas foi contestada. É neste momento que o Projeto de Lei 5.323 é apresentado à Câmara dos Deputados pelo Dep. Tilden Santiago. O projeto deu início a um longo percurso até a aprovação da chamada Lei do Cabo, isto é, a Lei 8.977, de 6/1/95 que dispõe sobre o Serviço de TV a Cabo e dá outras providências.

A interpretação sobre como esta legislação foi sendo elaborada denota uma intrincada luta de interesses. A portaria 250 de 1989, por exemplo, é interpretada por Herz como uma forma do ex-ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães contornar a falta de uma legislação sobre o assunto, pois, ao criar o serviço denominado Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos (DISTV), na verdade, estava criando uma TV a cabo “dissimulada”, que

permitia "'autorizações eternas', entregues sem licitação pública aos primeiros que chegassem, sem prazo de validade e sem discriminar a área de prestação do serviço" (HERZ, 1993). Foi com base nesta medida que o governo Collor fez ampla distribuição de autorizações, chegando a existirem 106 beneficiados aptos a instalar redes de TV a cabo, disfarçadas de DISTV, que vendiam as autorizações por até 500 mil dólares. A Globo (43) e a TV Abril (11) passaram a associar-se e/ou controlar 54 dos sistemas e a Multicanal 18 (HERZ, 1993). (Lembramos que em decorrência da proibição de uma emissora de TV a cabo distribuir e gerar sua própria programação, mas apenas retransmitir a imagem das emissoras nacionais e do exterior, a Globosat tinha apenas participação em empresas como a Multicanal e a NET do Brasil).

Mas, desde meados dos anos 70 ocorreram tentativas de regulamentar o serviço de cabo, embora raramente o assunto tenha sido divulgado. Segundo Passoni, o Major Jorge Pequeno Vieira, secretário de Radiodifusão, elaborou em sigilo um regulamento para o serviço de cabo em conjunto com alguns empresários de radiodifusão que desenvolviam projetos para diversas cidades do País e consultando representantes de multinacionais da indústria eletrônica. Mas, acabou sendo exonerado. Posteriormente, uma tentativa para regulamentar o serviço feita pelo ministro Quandt de Oliveira foi vetada por Geisel "em função das importações que provocaria" (PASSONI, 1994, p.5).

Em 1979, no início do governo Figueiredo, de acordo com Duarte, Rômulo Furtado tentou novamente regulamentar por decreto, mas "os políticos do MDB diziam não querer entregar as comunicações brasileiras aos estrangeiros. (...) Os debates passaram a focar o valor social do cabo e a própria autoridade para regulamentação." Muitos políticos foram contra a implementação do cabo por considerar tal serviço elitista. "Promovido por interesses estrangeiros, o cabo não teria, segundo eles, qualquer valor social para um país. Dessa maneira, a forte oposição do general Andrada Serpa teria derrubado a proposta de Furtado" (DUARTE, 1996, p.106). Esta informação também é apresentada por Irma Passoni (1994, p.5):

No governo Figueiredo, o ministro Haroldo Corrêa de Mattos tentou novamente com mensagem muito semelhante à elaborada pelo seu antecessor. Vindo a público, a pretensão do Ministério foi bombardeada no Congresso, por

pesquisadores, entidades profissionais e diversos setores da sociedade civil.

A polêmica provocou forte reação em alguns setores militares, destacando-se o pronunciamento público do então Chefe do Departamento Geral do Pessoal do Exército, General Antônio Carlos de Andrada Serpa, com duras críticas à condução dada pelo Ministério das Comunicações ao assunto.

115

Ao final, o ministro foi obrigado a se comprometer a só regulamentar a matéria através de projeto de lei a ser enviado ao Congresso. Ou seja, a oposição ao governo militar conseguiu, com argumentos nacionalistas, envolver setores militares para derrubar uma articulação entre Furtado, interessado em aumentar a sua autoridade, e empresários que possivelmente pretendiam se expandir com financiamento estatal. É o que podemos deduzir com os argumentos para a derrota de Furtado que Duarte (1996, p.106) complementa:

Sobrecarregado por uma demanda de 15 telefones por 100 habitantes, enquanto a oferta era de apenas seis, o governo era forçado a concordar que a TV a cabo não justificava investimentos do Estado, por atender a um grupo restrito. Por outro lado, Furtado tentou indicar que o crescimento da indústria do cabo teria efeitos positivos, tais como a ampliação do mercado de trabalho e a preservação das culturas regionais mediante viabilização de mais produções locais. Já que os fabricantes de cabos e fios para telecomunicação no Brasil eram quase todas empresas multinacionais, acusavam os serviços de cabo de serem de interesse exclusivo de grupos estrangeiros e, portanto, contra a 'soberania nacional'. O desafio de Furtado foi provar que a tecnologia do cabo era controlada por empresas nacionais, com 83% dos investimentos gastos dentro do país em dinheiro brasileiro. A oposição também estava preocupada que a regulamentação fosse implementada por meio de uma lei votada pelo Congresso e não por um decreto do Executivo, como fora proposto.

Em fins de 1982, a proposta estava em fase de revisão final, mas só em 1988 saiu a primeira legislação: a portaria 143 do Ministério da Comunicação que estabelecia os "serviços de recepção de sinais de TV via satélite e sua distribuição por meios físicos a usuários", dada, conforme os considerandos a "crescente demanda". Como afirma Duarte (1996, p.107), "restritiva e burocrática, não era essa uma peça legal designada a promover o crescimento da indústria, mas foi certamente um passo importante". Com ela o

mesmo Furtado, pois o governo Sarney manteve a mesma equipe que havia antes tentado regulamentar a questão, iniciou uma série de concessões, preparando a implantação de sistemas que precederiam as redes de cabo, e delas temos as primeiras experiências: Presidente Prudente/1988, Goiânia, Barra da Tijuca/Rio de Janeiro e o condomínio do Tamboré/São Paulo. Mas, estes sistemas de cabo não são considerados verdadeiros sistemas de cabo porque não podem inserir anúncios na programação ou gerar suas próprias imagens. Essa restrição é em parte contornada com outra portaria, a já mencionada 250/89, na gestão Antonio Carlos Magalhães, que trata do DISTV, pois permitia que a operadora preenchesse com outras opções de programação os sinais distribuídos para condomínios, centros de comércio, hotéis, restaurantes, escolas e outros.<sup>82</sup> Segundo Duarte (1996, p.109),

(...) um processo de licenciamento tão simples quanto sua relevância política. A Secretaria Nacional das Comunicações simplesmente reconhecia – ou não – o direito de uma companhia de oferecer o serviço DISTV como planejasse. Para o serviço real de TV a cabo (com anúncios e geração de programas), a Secretaria planejava uma legislação mais complexa.

Sabe-se que há algumas décadas, mas sobretudo a partir do Regime Militar, havia um fechado circuito de tomada de decisões que prevalecia sobre esta área, que confinava os assuntos aos bastidores do Ministério das Comunicações com acesso exclusivo do empresariado de comunicação. É provável que estas influências patrimonialistas ainda prevalessem após encerrados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e, não por acaso, a portaria 250/89 é considerada um exemplo disso. Na verdade, lembrando o momento pós-ditadura Vargas, as novas condições institucionais não romperam imediatamente com a concentração e centralização, ou seja, o movimento de transformação da estrutura técnico-administrativa estatal em direção à democracia estava apenas iniciando.

No entanto, é curioso notar que para Capparelli esta distribuição de autorizações (para ele 101) foi diversa daquela realizada durante os governos militares e no governo do presidente Sarney, pois “(...) houve pouco

---

<sup>82</sup> Ver item 9.2. da portaria.

clientelismo político”. Mais surpreendente, considerando os altos investimentos que a TV paga demanda, é saber que

Os agraciados foram especialmente pequenos e médios empresários brasileiros, em geral vindos de outros setores econômicos, atraídos para o DISTV por empreendedores argentinos, de quem se tornavam sócios ou, em alguns casos, verdadeiros ‘testas-de-ferro’. Ressalte-se que, dos grandes grupos de comunicação nacionais, apenas o Grupo RBS, do Rio Grande do Sul, interessou-se pelo novo serviço, tendo recebido cerca de 20 autorizações (CAPPARELLI, 1999, p.20-1).

Para elucidar este aspecto, será necessário uma pesquisa sobre quem foram os agraciados e com quem estão atualmente estas autorizações ou a quem estão associadas. Mas, mesmo Duarte parece se referir às mesmas concessões quando afirma que cerca de 47 licenças nunca atenderam às exigências do decreto e, apesar de pagarem uma taxa de pedido de licença, igual a 4% do valor do projeto, um grande número das empresas continuava fantasma. “De fato, a maioria das concessões foi conquistada por pequenos empresários e aventureiros, que agora as revendem, com lucro elevado. No início, uma concessão era vendida por, no máximo, US\$ 20 mil, mas agora são negociadas entre US\$ 1 milhão e US\$ 5 milhões” (DUARTE, 1996, 110-1). Por outro lado, acrescenta, existem também empreendedores reais: Capão Novo (RS, 1990), Alphaville, Ribeirão Preto, Franca (SP, 1991), Belo Horizonte (MG, 1991). No Sul, a RBS ganhou 17 concessões das 43 distribuídas para o RS e SC (DUARTE, 1996, 111-2). Passoni, garante que, das 106 autorizações de DISTV, cerca de 35 estariam em operação ou às vésperas de começar a operar, e o restante seria objeto de especulação. E completa, “temos informações de que a Globo, hoje, através da sua empresa Brasil Net, e de participação na Empresa Multicanal, do empresário da área de mineração, Sr. Antônio Dias Leite Neto, controla quase a metade destas autorizações.” (PASSONI, 1994, p.10).

Ainda em relação à análise sobre o início do processo de institucionalização da TV por assinatura no Brasil, outro trabalho elucidativo é o de Murilo Ramos: “A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas” (2000). Afirma que, durante toda a década de 70, várias foram as

tentativas de se implantar no Brasil a TV por assinatura. Sem esmiuçar os interesses, assinala apenas que:

Interesses diversos estavam em jogo, sobretudo os políticos -centrados no Ministério das Comunicações e no Poder Legislativo - e os econômicos, de empresas de equipamentos eletrônicos até as grandes redes de rádio e TV. Assim, tentou-se, como de costume, regulamentar o novo serviço de uma forma obscura, através de Decreto baixado pelo Ministério das Comunicações, que tinha na época como titular o Comandante Euclides Quandt de Oliveira e, como secretário-geral, o sr. Rômulo Villar Furtado.

118

Ainda segundo Ramos, o resultado foi que, em 1975, um projeto de decreto foi elaborado com o fim de regulamentar o Serviço de Cabodifusão. Mas, sem a participação de universidades ou sindicatos e seguramente por pressão destes, bem como o acesso a um único jornal disposto a revelar o andamento do processo, o *Jornal do Brasil*, tal projeto foi vetado pelo então presidente, general Ernesto Geisel, embora a justificativa oficial declarada tenha sido evitar importações, tentando controlar a balança cambial.

Posteriormente, em 1979, o projeto de 1975 volta a ser proposto, desta vez pelo ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos. Mais específico, Ramos (1996) afirma que tal decisão ocorria

(...) por pressões das indústrias de equipamentos de telecomunicações, que passavam por uma grave crise originada pela crise do petróleo (limitações ao crédito externo e falta de capital estatal para o investimento) (...).

E analisa:

Este novo projeto era, segundo os mesmos críticos de antes, uma "versão piorada" do primeiro, isto é, o propósito de beneficiar grupos privados foi, pelo próprio Ministro, explicitado e, mais do que nunca, existia a intenção de afastar a sociedade de qualquer tipo de diálogo. Inclusive, pelo projeto, o Conselho Nacional de Comunicações, órgão do próprio Ministério, perdera a sua competência original de emitir parecer sobre as outorgas que autorizavam as empresas concessionárias a prestar serviços de TV a Cabo.

No entanto, mais uma vez, por meio do mesmo jornal, os críticos ao projeto conseguiram interromper o processo. Alguns parlamentares chegaram inclusive a convocar o ministro para que esclarecesse sobre as suas intenções.

Resumidamente, ainda conforme o artigo de Ramos, o ministro apresentou a seguinte versão: o serviço de cabodifusão é “elitista” e, portanto, sem ser de interesse público, e “trivial”, sem motivos para que as universidades aprofundassem pesquisas sobre seu uso. Mas, o mais surpreendente era o desprezo pelo aspecto estratégico que o serviço poderia desempenhar. Segundo Ramos (1996),

Embora reconhecesse que o futuro implicaria inevitavelmente a evolução dos serviços de cabodifusão para os serviços de telemática (hoje denominada multimídia) - que trariam grandes repercussões sociais - o Ministro defendeu a tese de uma regulamentação “mais simples” para a cabodifusão, deixando a telemática “para depois”.

Significativamente, em novembro de 1979, no início da abertura, “Haroldo Corrêa de Mattos informou sobre o adiamento da regulamentação do serviço de cabodifusão, que ficaria na dependência da Legislação de Telecomunicações a ser aprovada pelo Congresso” (HERZ *apud* RAMOS, 1996).

Somente em 1988, portanto, quase 10 anos depois e já no período democrático do governo de José Sarney, temos notícias concretas não de um projeto tramitando no Congresso, mas de um decreto, nº 95.744, regulamentando o que se denominou Serviço Especial de Televisão por Assinatura. A medida é importante, pois revela a intenção do Ministério das Comunicações de tratar da introdução das chamadas novas tecnologias de comunicações no campo audiovisual como um serviço **especial**. Ou seja, se é especial não precisa estar submetido ao Congresso. O que chama a atenção é que no art. 2º temos que é “permitida, a critério do poder concedente, a utilização parcial sem codificação”, o que, por sua vez a transforma em um serviço de radiodifusão e, portanto, dependente de aprovação do Congresso. No entanto, Jambeiro aponta que tal regulamentação vinha atender o interesse de pequenas empresas que exploravam antenas comunitárias em áreas geográficas com problemas de recepção de sinais das emissoras de TV, mas não teve maiores consequências, pois cada empresa poderia distribuir apenas um canal a seus clientes, não sendo, por isso, considerado um negócio lucrativo (JAMBEIRO, 2001, p. 205-6). De fato, é interessante notar que o

artigo 16, exige o enquadramento, “com preferência de outorga”, das entidades que já prestavam este serviço.

Em seguida viria, também por decisão do executivo, isto é, do então ministro das Comunicações Antônio Carlos Magalhães, a já referida portaria 250/89, que regulamentou a Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV), leia-se TV a cabo. Disfarce semelhante vai ser atribuído ao Serviço de Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal (MMDS), com a portaria 41/94, cuja sigla passou a ser CFTV (canais para os sistemas de circuito fechado de televisão com utilização de radioenlace). Mais uma vez recorreremos ao trabalho de Duarte (1996, p.96): “O Congresso foi evitado por um arranjo do ministro da Justiça, Saulo Ramos, que usou um furo nas normas constitucionais para reassegurar, dois meses antes, que a concessão de canais por assinatura seria de responsabilidade exclusiva do poder Executivo”. A base legal para isso está no artigo 81, item 11, da Constituição, e no artigo 15, do Regulamento do Serviço Especial de Televisão por Assinatura que foi instituído pelo decreto 95.744, que afirma “a outorga de concessão ou autorização para o TVA será deferida por decreto, sem direito de exclusividade.” Uma das concessões foi a Paulista Metro (São Paulo) e outra a Rio Metro, as duas de propriedade da TV Globo. É curioso, como nota Duarte (1996, p.95-6), que diferentemente das redes americanas, as redes de TV brasileiras não boicotaram a TV por assinatura, pelo menos naquele momento, aliás quando vivíamos uma recessão econômica que poderia justificar a pressão contra a sua introdução.

Sobre esse momento, com propriedade, Murilo Ramos (1996) conclui:

Assim, nesse emaranhado de siglas retiradas de obscuras portarias e decretos gestados na intimidade da relação privada entre políticos com interesses diretos no negócio, empresários associados direta ou indiretamente a esses interesses e a tecnoburocracia ministerial, estava a base técnico-normativa para profundas alterações estruturais na economia-política dos meios de comunicação de massa no Brasil. Siglas novas dando ares de modernidade aos velhos modos oligárquicos de se fazer política nas comunicações brasileiras.

É de sublinhar que foi com a instalação do governo Collor que começaram a ser distribuídas a maioria das outorgas, “sem nenhum critério que não fosse a proximidade com o poder e o conhecimento das possibilidades

de 'futuras negociatas' que o serviço permitira", conforme Passoni (1994, p.5). Mas, em junho de 91, a portaria 51, que introduzia o "Serviço Especial de TV a Cabo", foi contestada pelo recém-criado Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, de que trataremos mais adiante. Segundo Brittos (1999, p.8-9), o Fórum queria impedir que a TV a cabo fosse um serviço especial de telecomunicações, não aberto à correspondência pública. Posteriormente, o Congresso decidiu rever as concessões. Conforme Passoni, em 21/3/91 foi suspenso o recebimento de pedidos de autorizações para o DISTV e em julho a Secretaria Nacional de Comunicações, então ligada ao Ministério da Infra-Estrutura, realiza uma audiência pública para a discussão de uma proposta de norma criando o Serviço Especial de TV a Cabo. "Era a audiência para confirmar o serviço de DISTV como a verdadeira TV a Cabo. Mas não foi isso que acabou acontecendo." Estando presentes à reunião empresários do DISTV, representantes da Secretaria de Comunicação do Ministério da Infra-Estrutura e do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, o resultado prático foi a elaboração do projeto de lei 5.323, de 1991, apresentado à Câmara dos Deputados por Tilden Santiago (PASSONI, 1994). Como assinala Ramos (1996):

Nos espaços abertos pelas contradições que caracterizariam aquele governo (Fernando Collor de Mello), do discurso ambíguo da campanha eleitoral ao melancólico fim pelo *impeachment* do Chefe do Executivo, a Secretaria Nacional das Comunicações (SNC), em sua nova estrutura, incorporou a figura da *audiência pública*, instrumento de política pública muito comum em países como os Estados Unidos, Canadá, França e Inglaterra, e que consiste num chamamento à sociedade para opinar sobre determinados itens de regulamentação em discussão e elaboração nos órgãos regulatórios correspondentes.

Por outro lado, é interessante notar que, ao menos neste processo, o Estado não se apresentou como um ator à frente dos empresários dando um tratamento estratégico à implantação da televisão por assinatura. Se houve tentativas no sentido de implantá-la durante toda década de 70, foi apenas nos anos 90 que ela se efetivou, e só então com uma visão estratégica, por meio da lei 8.977/95, conhecida como Lei de TV a Cabo. Em outras palavras, ao integrar a televisão a cabo ao Sistema Nacional de Telecomunicações, consolidando o conceito fundamental de rede única e pública, deixou-se de

considerá-la apenas como um serviço especial de telecomunicações não aberto à correspondência pública, um sucedâneo menor da radiodifusão, subestimando seu potencial social e seu papel no desenvolvimento das telecomunicações como um todo.<sup>83</sup> Agora, ao contrário da caracterização do serviço como especial, restrito porque codificado e, portanto diverso da televisão convencional que é recebida direta e livremente pelo público, o que se propunha eram redes **únicas** capazes de formar uma imensa teia de comunicações, pois todas as redes físicas devem ter a mesma conectividade e **públicas**, no sentido de que as pessoas jurídicas privadas que venham a explorar o transporte de sinais não possam discriminar o acesso de ninguém às suas redes.

Esta nova situação resultou do trabalho que um grupo de entidades sindicais e setores acadêmicos, afora alguns parlamentares, vinham desenvolvendo desde meados dos anos 70 no sentido de democratizar a comunicação no país, especialmente no que dizia respeito à televisão por assinatura, e que contribuiu para a constituição da Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, no início dos anos 80, que depois, em abril de 1991, foi transformada no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação. Em outubro de 1995, o Fórum era integrado por 32 entidades Nacionais e 19 Comitês Regionais pela Democratização da Comunicação que aglutinavam 272 Entidades Regionais.

Do que foi apresentado acima, creio ser necessário destacarmos o fato de que durante o Regime Militar prevaleceram as influências patrimonialistas e elas ainda sobreviveram mesmo após encerrados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte. No entanto, embora tenhamos notícias de diversas tentativas desde os anos 70, o Ministério da Comunicação não atingiu seu objetivo: introduzir a TV por assinatura sob sua direção.

Contraditoriamente, é durante o regime democrático que vamos ter medidas, ainda que disfarçadas, que possibilitaram a concessão de numerosos

---

<sup>83</sup> A implantação da TV a cabo é parte integrante dos sinais de telecomunicações por uma rede de cabos, coaxiais ou de fibra ótica, mas não a única. As redes digitais de serviços integrados, podem abarcar ainda a telefonia, a transmissão de dados e até a televisão

beneficiários. E o que é mais curioso: os beneficiários na verdade interessavam-se em ter as outorgas como um bem de especulação para futuros negócios, não como um meio de comunicação com amplas possibilidades de interação.

Finalmente, o processo de elaboração de regulamento próprio para serviços de TV a cabo no Brasil começou de maneira informal entre 1991 e 1992, quando membros do Fórum conversaram com membros da ABTA. Mas, como nota Jambeiro (2001, p. 209-213), em termos formais, as negociações sobre uma lei específica só se iniciaram em 1993 e foram concluídas em final de 1994, quando foi aprovada no Senado. Ora, trata-se justamente do momento em que o mercado passa a se estruturar como oligopólio. Em outras palavras, a lei passou a ser um objetivo estratégico importante a partir dessa nova situação do mercado, sendo sancionada em janeiro de 1995, sem os vetos propostos pelo Ministério das Comunicações, que, significativamente, foi o ator ausente das negociações.

## 8. Conselho de Comunicação Social: uma válvula para o diálogo ou para o silêncio?

A mídia sempre serviu o poder, é um dos rostos do poder. Depende do Estado e o Estado da mídia. E eis que surge a oportunidade de desfazer a relação maligna. E de aproximar o Brasil e seus meios de comunicação da contemporaneidade do mundo. Que se ajude quem merece, esta é a questão. Mas que se estabeleça, via Congresso, uma lei da mídia, para limitar os poderes de cada um e definir as regras da competição justa. Aquela que nunca houve. Mino Carta

124

### Introdução

Nos anos 90, com as pressões pela desregulamentação da comunicação e das telecomunicações, o papel do Estado neste âmbito foi reduzido e muitas vezes direcionado apenas a regulamentar partes, nem sempre as mais significativas, principalmente no campo da televisão. Diversos países europeus, onde a televisão era essencialmente pública, sentiram essa transformação, inicialmente com a introdução da televisão por assinatura, mas depois também na própria televisão aberta a partir da entrada de canais privados. No entanto, onde houve encolhimento do Estado, fortaleceu-se a participação da sociedade civil por meio de conselhos de comunicação que, inclusive, tendo em vista o papel proeminente dos meios de comunicação em diversos âmbitos, tornaram o desempenho efetivo de um conselho dialogando com a sociedade uma medida que vem aprimorando as formas de atuação democrática.

No Brasil, por sua vez, onde tínhamos um Ministério das Comunicações robusto, atuante e conforme as diretrizes autoritárias dos governos militares, a instituição de um Conselho sinalizava uma participação menos vinculada a interesses privados e mais plural. Mas, embora a implantação do Conselho de Comunicação Social estivesse prevista já na Constituição de 1988 (art. 224), o mesmo só foi instituído em 2002. No intervalo, durante a década de 90, a liberdade de expressão se confundiu com a busca de audiência a qualquer custo pelas emissoras de TV e assistimos a programações de péssima qualidade. Neste contexto, os esforços no sentido de ativar o Conselho partiram de entidades da sociedade civil, representadas no Fórum Nacional

pela Democratização da Comunicação<sup>84</sup>, que se mobilizaram em prol da criação da lei que o regulamentou (lei 8.389, de 30/12/91), e pela atuação incansável de parlamentares como a deputada Irma Passoni (PT-SP) e Luiza Erundina (PSB-SP). Posteriormente, mesmo a lei que o regulamentou reafirmando a sua implantação, pois ele deveria ser eleito em até sessenta dias após a publicação da referida lei e instalado em até um mês após a sua eleição, só teve êxito dez anos depois.

Este artigo procura justamente analisar a trajetória do Conselho de Comunicação Social (CCS), sua importância e explicar por que o Conselho, ainda que apenas como órgão auxiliar do Congresso Nacional nas questões relacionadas aos meios de comunicação, previsto desde a promulgação da Constituição Federal, regulamentado em 1991, só foi efetivamente implantado 14 anos depois, precisamente em 5 de junho de 2002, com a indicação de todos seus 13 representantes. A partir de então, o Conselho funcionou normalmente e vencidos os mandatos de seus primeiros membros, em fevereiro de 2005, foram confirmados os membros para o novo período de dois anos. No final de 2006, no entanto, o CCS fez sua última reunião e os membros para um terceiro mandato não foram indicados. Desde então o CCS nunca mais se reuniu. Mas, o que levou o Conselho a deixar de existir, não foi apenas uma questão burocrática. Em outras palavras o que leva à presidência do Senado Federal, responsável pela nomeação dos representantes dos diversos segmentos da sociedade que têm assento no conselho, a não encaminhar os nomes dos novos membros é uma questão política.

### **Prólogo**

A importância atribuída ao funcionamento de tal Conselho foi apontada em vários níveis. Já em 1995, no plano mais geral, nas palavras do Fórum, viabilizaria

o primeiro espaço institucional especializado no debate das questões da área das comunicações, rompendo o circuito restrito aos bastidores do Executivo e acessível apenas ao empresariado de comunicação e alguns parlamentares. Sem o Conselho, teremos o agravamento do caos jurídico na área

---

<sup>84</sup> O Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação foi criado em abril de 1991. Em outubro de 1995, era integrado por 32 entidades Nacionais e 19 Comitês Regionais pela Democratização da Comunicação que aglutinavam 272 Entidades Regionais.

das comunicações e uma situação inevitável de confronto.  
(BOLETIM, 1995, p.3)

Na época, esse caos não chegou a se verificar, como veremos mais adiante, ainda que seja cada vez mais criticada a ausência de um controle sobre conteúdo dos meios de comunicação, meios percebidos como agentes de novas formas de socialização e com grande influência sobre os indivíduos, mas que deixam a desejar na construção da democracia e da cidadania.

No plano mais específico, o valor do Conselho residia em viabilizar diversas formas de regulamentar as relações da produção independente, inclusive do cinema, com a televisão. De fato, se já na Constituição estava previsto que a produção e a programação das emissoras de televisão promoveriam a cultura nacional e regional e estimulariam a produção independente que objetive sua divulgação (art. 221), na lei 8.389/91, art. 2º, que institui o Conselho, temos:

O Conselho de Comunicação Social terá como atribuição a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações que lhe forem encaminhadas pelo Congresso Nacional (...) em especial sobre:

a) liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação;

(...)

d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão;

e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social;

f) finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas da programação das emissoras de rádio e televisão;

g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística;

h) complementaridade dos sistemas privado, público e estatal de radiodifusão<sup>85</sup>;

(...)

---

<sup>85</sup> Este item refere-se a uma inovação em relação a outros direitos como a saúde, a educação e a previdência social. Sua inclusão já na Constituinte (art.223) foi uma forma de equilibrar os já existentes sistema privado e estatal, e também equiparar a estes um novo, o sistema público, independente do mercado ou do governo e que foi recentemente utilizado para gerar a TV Brasil.

- j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
  - l) outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
  - m) legislação complementar quanto aos dispositivos constitucionais que se referem à comunicação social.
- (...).

Ainda que a lei não previsse o Conselho como um órgão deliberativo e independente, como inicialmente proposto, pretendia-se romper com o fechado circuito de tomada de decisões que prevalecia sobre esta área, há algumas décadas, sobretudo a partir do Regime Militar, que confinava os assuntos aos bastidores do Ministério das Comunicações com acesso exclusivo do empresariado de comunicação. Estas influências patrimonialistas ainda prevaleciam depois de encerrados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e podem ser exemplificadas com a forma como se regulamentou a televisão a cabo, disfarçada com a denominação de Distribuição de Sinais de Televisão (DISTV), por meio da Portaria 250/89. Tratava-se de uma medida que, juntamente com um decreto anterior, 95744/88, que regulamentava o Serviço Especial de Televisão por Assinatura (TVA), formulava as bases iniciais da política para o mercado da televisão por assinatura e que foi complementada com a Portaria 43/94 que implantava o sistema MMDS (transmissão por microondas), na ocasião denominado de Canais para os Sistemas de Circuito Fechado de Televisão com Utilização de Radioenlace (CFTV). Como afirma Ramos (2000, p.149):

Assim, nesse emaranhado de siglas retiradas de obscuras portarias e decretos gestados na intimidade da relação privada entre políticos com interesses diretos no negócio, empresários associados direta ou indiretamente a esses interesses e a tecnoburocracia ministerial, estava a base técnico-normativa para profundas alterações estruturais na economia-política dos meios de comunicação de massa no Brasil. Siglas novas dando ares de modernidade aos velhos modos oligárquicos de se fazer política nas comunicações brasileiras.

É interessante notar que, ao menos neste processo, o Estado não se apresentou como um ator à frente dos empresários, dando um tratamento estratégico à implantação da televisão por assinatura. Se houve tentativas no

sentido de implantá-la durante toda década de 70, foi apenas nos anos 90 que ela se efetivou, e só agora com uma visão estratégica, por meio da lei 8.977/95, conhecida como Lei de TV a Cabo<sup>86</sup>. Em outras palavras, ao integrar a televisão a cabo ao Sistema Nacional de Telecomunicações, consolidando o conceito fundamental de rede única e pública, deixou-se de considerá-la apenas como um serviço especial de telecomunicações não aberto à correspondência pública, um sucedâneo menor da radiodifusão, subestimando seu potencial social e seu papel no desenvolvimento das telecomunicações como um todo. Agora, ao contrário da caracterização do serviço como especial, restrito porque codificado e, portanto diverso da televisão convencional que é recebida direta e livremente pelo público, o que se propunha eram redes **únicas** capazes de formar uma imensa teia de comunicações, pois todas as redes físicas deveriam ter a mesma conectividade e **públicas**, no sentido de que as pessoas jurídicas privadas que viessem a explorar o transporte de sinais não pudessem discriminar o acesso de ninguém às suas redes. Por outro lado, não se tratando de propriedade estatal, a participação da sociedade estaria dada na forma de um Conselho, o Conselho de Comunicação Social.<sup>87</sup> Por ter sua instalação seguidamente protelada por parte da mesa do Senado, os representantes do Fórum pressionaram pela inclusão de um artigo especificando mais as atribuições do Conselho, exigindo que a regulamentação da lei fosse por ele apreciada "para não passar um cheque em branco para o Executivo" (BOLETIM, 1995, p. 4). Assim conforme o artigo 4º, da lei 8.977/95, conhecida como Lei da TV a cabo, temos:

O Serviço de TV a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementaridade, nos termos desta lei.

§ 1º A formulação da política prevista no caput deste artigo e o desenvolvimento do Serviço de TV a Cabo serão orientados pelas noções de Rede Única, Rede Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações.

§ 2º As normas e regulamentações, cuja elaboração é atribuída por esta lei ao Poder Executivo, só serão baixadas após serem ouvidos os respectivos pareceres do Conselho de

---

<sup>86</sup> Sobre a introdução da TV por assinatura no Brasil, ver Simis, 2005a.

<sup>87</sup> Cf. RAMOS, 1996, 155-9.

*Comunicação Social*, que deverá pronunciar-se no prazo de trinta dias, após o recebimento da consulta, sob pena de decurso de prazo (grifo meu).<sup>88</sup>

Esta nova situação resultou do trabalho que um grupo de entidades sindicais e setores acadêmicos, afora alguns parlamentares, vinham desenvolvendo desde meados dos anos 70 no sentido de democratizar a comunicação no país, especialmente no que dizia respeito à televisão por assinatura, e que contribuiu para a constituição da Frente Nacional de Luta pela Democratização da Comunicação, no início dos anos 80, depois transformada no Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, já mencionado como o principal articulador da lei que regulamentou o Conselho.

Para entendermos melhor o avanço que estas articulações produziram, retornemos às origens da discussão sobre o Conselho. Conforme Othon Jambeiro, durante a Assembléia Constituinte, a proposta de um Conselho polarizou o debate em dois grandes grupos: de um lado, a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que diante de divergências com os outros membros da Frente e da urgência de um interlocutor se impôs como representante das chamadas forças da sociedade civil organizada, aliada à base progressista dos parlamentares, de outro lado, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), ligada aos parlamentares do chamado “centrão”: “a Abert defendia que a radiodifusão deveria ser controlada pelo poder Executivo e explorada pela iniciativa privada”, “nos moldes estabelecidos pela legislação então em vigor”, e a Fenaj “a criação de um Conselho Nacional de Comunicação (...) um órgão coletivo autônomo, com atribuições executivas, e composto, na sua maioria, por representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil. A exploração dos serviços de rádio e TV deveria ser feita por fundações sem fins lucrativos” (JAMBEIRO, 2000, p. 82-3 e 2001, p.146).<sup>89</sup> Depois de longas negociações, a Constituição, como já afirmamos, além de determinar “que a exploração dos serviços de TV deve ser feita por entidades

---

<sup>88</sup> Como sabemos, mesmo sem a apreciação do Conselho, que só seria instalado anos depois, os atos de regulamentação foram assinados e publicados.

<sup>89</sup> Esse prólogo da regulação da TV na Constituinte está ricamente esmiuçado em trabalho posterior de Jambeiro (2001, p.148-154). É onde consta que a discordância entre a Frente e a Fenaj referia-se à questão da propriedade dos serviços de rádio e TV: para a primeira as

privadas, públicas e estatais” de forma complementar, se estabeleceu que o Conselho seria apenas um órgão consultivo do Congresso, agora chamado de Conselho de Comunicação Social, fixando ainda que as concessões seriam deslocadas do eixo do poder executivo para o legislativo, pois deveriam ser aprovadas agora também pelo Congresso (JAMBEIRO, 2000, p. 83).<sup>90</sup> Tornar o Conselho apenas consultivo foi a saída para sua criação e mesmo assim contrariando as pretensões da Abert.

Deste modo, fruto de negociação, ao próprio Conselho caberia estender a busca pela resolução de conflitos e gerar bases de consenso, sem que as posições em disputa abdicassem dos seus princípios ou da condição de parte. Para tanto, conforme a lei 8.389/91, a composição do Conselho de Comunicação Social compreenderia 13 representantes de vários setores:

I - um das empresas de rádio;

II - um das empresas de televisão;

III - um das empresas de imprensa escrita;

IV - um engenheiro com notórios conhecimentos na área de comunicação social;

V - um da categoria profissional dos jornalistas;

VI - um da categoria profissional dos radialistas;

VII - um da categoria profissional dos artistas;

VIII - um das categorias profissionais de cinema e vídeo;

IX - cinco membros representantes da sociedade civil.

No entanto, embora o Conselho devesse ser um órgão de interlocução da sociedade com o Congresso e com o Executivo, é de se notar que esta composição, diferentemente de outros Conselhos, não contempla membros representantes seja do Poder Executivo, seja do Poder Legislativo. De fato, a tradição brasileira mostra que na composição dos Conselhos ao menos o

---

entidades sem fins lucrativos deveriam ter prioridade na concessão dos meios, e não exclusividade, bem como serem isentas de impostos quando explorassem tais meios.

<sup>90</sup> Em outro trabalho analiso mais de perto o tema das concessões e considero um avanço a exigência da aprovação do Congresso na questão. Cf. Simis, 2006a.

Poder Executivo sempre se faz presente, não só para implementar as políticas, quando o Conselho tem não apenas a função de assessorar o Poder Executivo ou formular diretrizes, como também de fiscalizar o cumprimento da legislação. Assim, podemos exemplificar citando o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), que é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Outro exemplo: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher que, foi vinculado ao Ministério da Justiça e, no atual governo, passou a integrar a estrutura da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República, contando em sua composição com representantes da sociedade civil e do governo. Mas talvez o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) seja o melhor exemplo, pois é um órgão mais próximo das questões relativas à comunicação. Ele funciona com 46 titulares escolhidos dentre personalidades eminentes da cultura brasileira e de reconhecida idoneidade, além de representantes do Poder Público Federal, do Poder Público dos Estados e dos Municípios, entre outros, e ainda, sendo órgão colegiado integrante da estrutura básica do Ministério da Cultura, é presidido pelo seu ministro. Mesmo o Conselho Federal de Cabodifusão, que constava do projeto de lei, apresentado ao Congresso Nacional em 30 de outubro de 1991 pelo deputado Tilden Santiago (PT-MG), portanto o antecessor do projeto que instituiu o Conselho de Comunicação Social, conforme Ramos, previa uma composição que contava com representantes do Congresso Nacional.<sup>91</sup>

Esta forma *sui generis* não passou despercebida aos membros do Fórum:

Observe-se que, no caso dos pareceres aos regulamentos e normas, o Ministério das Comunicações não ouvirá o Congresso, mas sim o Conselho, isto é, os setores da

---

<sup>91</sup> Cf. RAMOS, 2000, p. 152-3. Infelizmente não tivemos acesso ao projeto de lei 2.120, de 1991, apresentado à Câmara dos Deputados.

sociedade representados no Conselho. Este, por sua vez, não impõe uma subordinação indevida entre o Executivo e o Congresso, pois o enlace é político e não administrativo. O que foi criado é uma nova modalidade de relação entre o Estado e a sociedade, sem dúvida, estranha à tradição republicana. (BOLETIM, 1995, p.5)

Inicialmente pretendia-se, inclusive, que o Conselho atuasse como instância autônoma em relação ao Executivo e ao Legislativo, mas por pressão do empresariado de comunicação, durante os trabalhos da Constituinte, acabou-se por inseri-lo no interior do Congresso (BOLETIM, 1995, p.4) e mesmo assim adiou-se sua existência por mais alguns anos.

De início a não instalação do Conselho foi atribuída mais a uma manobra por parte do Executivo, de segmentos do empresariado e de parlamentares no sentido de adiar a regulamentação da Lei da TV a Cabo, uma vez que o decreto presidencial só poderia ser baixado após serem emitidos os pareceres do Conselho de Comunicação Social (lei 8.977, de 6/1/95, art. 4º, pgr. 2º e art. 44º, acima já citado). Assim, embora a Lei de TV a Cabo estipulasse que os regulamentos e normas necessários para implementar suas disposições deveriam ser baixados até junho de 1995, sem a sua regulamentação, não poderiam ser feitas novas concessões e, portanto, não haveria novos competidores, o que beneficiaria os operadores já atuantes. Por outro lado, sem esta regulamentação, os canais de utilidade pública e de acesso público, como o canal da Câmara, do Senado, o comunitário, etc., não poderiam ser implantados e não seriam propostas medidas no sentido de estipular como as televisões a cabo deveriam participar no estímulo e incentivo do desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

Para contornar o impasse, principalmente porque o mercado de televisão a cabo já vinha funcionando de forma precária em todo o país, o governo ao invés de instituir a regulamentação da lei por decreto, inicialmente remeteu uma proposta para a Câmara.<sup>92</sup> No entanto, em 28 de novembro de 1995 foi baixado o decreto 1718, aprovando o regulamento do serviço de televisão a cabo, após ter sido objeto de duas consultas públicas promovidas pelo Ministério das Comunicações e incorporado as sugestões recebidas. No

---

<sup>92</sup> Cf. MOTTA, 1995.

mesmo dia, pelo decreto 1719, é promulgado o regulamento de outorga de concessão ou permissão para exploração de serviços de telecomunicações em base comercial. Em 4 de dezembro, o decreto 1719 foi revogado e, em 14 de abril de 1997, outro decreto, n. 2206, revogou o decreto 1718 e atualmente é ele que deve ser observado quanto ao regulamento do serviço de televisão a cabo.

Neste sentido, se houve uma manobra tática no sentido de impedir o Conselho de se instalar para assim impedir a entrada de novos concorrentes, verifica-se que ela foi bem sucedida durante alguns meses. Dito de outro modo, a regulamentação existe desde 1997 e o Conselho só foi efetivamente instalado, e passou a se reunir, a partir de 2002. E o que é mais significativo: uma análise superficial desta regulamentação mostra que mesmo sem a atuação do Conselho, algumas medidas foram implementadas, inclusive atendendo a antigas reivindicações de setores articulados no Fórum e exteriores a ele. O melhor exemplo talvez seja o artigo 67, do decreto 1718/95, reafirmado no artigo 74, do decreto 2206/97, que obrigou as operadoras de televisão a cabo a oferecerem ao menos um canal exclusivo para a exibição da produção cinematográfica nacional, disponibilizado em bases comerciais. Esta foi a brecha aberta para que alguns cineastas se empenhassem em levar ao ar o *Canal Brasil*, no qual, em associação com a Globosat, o grupo entra com uma quantidade mínima de filmes, para permitir o funcionamento do canal, e a Globosat entra com os meios.

Talvez uma explicação mais consistente tenha sido a resistência por parte do Poder Legislativo em viabilizar o Conselho. De fato havia uma divergência quanto às entidades que formariam o CCS e o presidente do Congresso, senador José Sarney, provavelmente pressionado por parte de parlamentares detentores de concessões de rádio e TV. O Ministério enviou ao Senado o decreto 1.718 e pretendia fazer o mesmo com as normas complementares, alegando que estava cumprindo o que determina a lei 8.977/95 e que, se o Conselho ainda não havia sido instituído, pelo fato de ser

um órgão consultivo do Senado, caberia àquela Casa receber os atos referentes à TV a Cabo.<sup>93</sup>

Complementando esta explicação, é provável que a "falta de interesse" do presidente do Senado em conferir atribuições ao Conselho resulte da disputa de poderes com o trabalho desenvolvido pelas Comissões Técnicas do Congresso: *Comissão de Educação*, no Senado, e *Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática* da Câmara dos Deputados. Sem dúvida, este dado é significativo na medida em que, como já foi acima apontado, a composição do Conselho não somava com a representação seja da Câmara dos Deputados, seja do Senado.

É preciso recordar que ao menos a *Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática* da Câmara dos Deputados, quando foi presidida pela deputada Irma Passoni no período de 1992 a 1993, criou, nas palavras de Ramos (2000, p.153-4), um "grupo informal de assessoramento", incluindo desde o Fórum até as Organizações Globo, desde a Universidade de Brasília até a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão e que posteriormente foi alargado por dois grupos: um fabricante de fibras óticas e outro do Sistema Telebrás, além de representantes do Ministério das Comunicações. Em outras palavras, o "grupo" exerceu o papel que caberia ao Conselho e não por acaso esta ação pode ser considerada o embrião de um complexo processo na busca do consenso que resultou na aprovação da Lei de TV a Cabo.

Há ainda outros pontos a serem levados em consideração e questionados. Criticou-se a forma corporativa que acabou por compor o Conselho de Comunicação Social. No entanto, a maior parte das entidades e seus representantes indicados para compor o Conselho atuaram na Lei de TV a Cabo que é apresentada como é o resultado de um inédito e transparente processo de negociação, cujo substitutivo, do deputado Koyu Iha (PSDB-SP), foi acolhido integralmente pela Câmara e Senado<sup>94</sup>. Isso sem contar que na composição estão cinco representantes da sociedade civil.

---

<sup>93</sup> Cf. NOGUEIRA, 1996.

<sup>94</sup> O deputado Koyu Iha era o relator do projeto Tilden Santiago.

Além da definição de critérios para a indicação dos representantes, alguns dos entraves que ocorreram durante o período de 1992 a 2002 foram a ausência de entidades representativas de caráter nacional de algumas categorias profissionais ou mesmo a existência de mais de uma entidade representativa de dois desses segmentos, no caso o da imprensa escrita e o da TV, e a regulamentação de um sistema de eleição pelo Congresso Nacional (em cada casa separadamente ou nas duas conjuntamente).

Mas, certamente mais problemático tenha sido a indicação dos cinco "representantes da sociedade civil", inclusive porque dentre estes, conforme estipula a legislação, são indicados o presidente e vice-presidente do Conselho. Os outros membros a serem eleitos - três empresários, quatro profissionais na área da comunicação e um engenheiro - certamente não trouxeram maiores conflitos para serem escolhidos por suas respectivas áreas, embora, como já apontamos, alguns tenham por vezes mais de uma entidade para cada categoria. Mas, como escolher entidades para os cinco representantes da sociedade civil. Quais poderiam ser os critérios? Entidades como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e a Ordem dos Advogados do Brasil chegaram a ser consultadas, mas acabaram não figurando na listagem eleita. E por que não incluir outros membros à composição do Conselho, como as universidades ou, conforme chegou a propor o deputado Cunha Bueno (Projeto de Lei 232/93), as empresas de propaganda e os profissionais dessa área? E mais, quem assumiria o papel de árbitro nas disputas envolvidas, cuja polaridade apontada é entre "entre os que se beneficiaram de décadas de procedimentos antidemocráticos na área das comunicações e os que querem abrir este processo para a sociedade"?<sup>95</sup>

O que sabemos é que em 2002 foi feito um acordo entre os líderes do Senado, a partir de reivindicações surgidas principalmente do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação e da negociação sobre a proposta de emenda constitucional (PEC 5/2002), que permitia ao capital estrangeiro a participação em 30% do controle acionário das empresas de jornalismo e de radiodifusão, mudando o artigo 222 da Constituição Federal, que restringia a

---

<sup>95</sup> Ofício enviado ao Senador Fogaça pelo Coordenador Geral do Fórum in BOLETIM, 1995, p.15.

propriedade das empresas de comunicação a brasileiros natos ou naturalizados há mais de 10 anos e permite que pessoas jurídicas nacionais possam participar de 100% das empresas.<sup>96</sup> Ora, com a entrada do capital estrangeiro nas empresas de comunicação, a importância do Conselho redobrava, pois caberia a ele fiscalizar essa entrada de capital. Ainda assim a indicação de um nome ligado à Rede Record na vaga das empresas de TV desagradou à Globo e ao e o PT discordou da indicação de três funcionários da Câmara e do Senado para as vagas destinadas a representantes da sociedade civil.

Finalmente, em maio de 2002 foi formalizada uma chapa indicada por líderes partidários e as seguintes entidades: Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC); Associações Brasileiras de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT), de Radiodifusão Comunitária (ABRAÇO), de Radiodifusão e Telecomunicações (ABRATEL), de Televisão por Assinatura (ABTA), de Imprensa (ABI) e de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (ABEPEC); Associações Nacionais de Editoras de Revistas (ANER), de Jornais (ANJ) e de Entidades de Artistas e Técnicos em Espetáculos de Diversões (ANEATE); Congresso Brasileiro de Cinema (CBC); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Executiva Nacional de Estudantes de Comunicação (ENECOS); Federação Interestadual dos Radialistas (FITERT); a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ); Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI); União Independente de Emissoras de TV (UniTV); Rede Brasil de Comunicação Cidadã (RBC); Instituto Brasileiro de Comunicação Cristã (INBRAC); Sindicatos Nacionais de Cinema e Vídeo (STIC/SINDCINE) e Sociedade Brasileira de Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET). Foram então indicados os seguintes representantes:

---

<sup>96</sup> Sobre a negociação, afirmou Herz e Costa (2002): Inconformadas com a tendência das oposições votarem a favor da PEC, as entidades do Fórum reivindicaram que as oposições, pelo menos, exigissem a composição do Conselho, antes de viabilizar a votação da PEC.

LEI Nº 8.389/91, ART. 4º	TITULARES	SUPLENTES	Entidades que indicam Titular / Suplente
Representante das empresas de rádio (inciso I)	PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO	EMANUEL SORAES CARNEIRO	ABERT / Entidades Estaduais de Rádio e TV/Rádio Itatiaia
Representante das empresas de televisão (inciso II)	ROBERTO WAGNER MONTEIRO	FLÁVIO DE CASTRO MARTINEZ	ABRATEL
Representante de empresas da imprensa escrita (inciso III)	PAULO CABRAL DE ARAÚJO	CARLOS ROBERTO BERLINCK	ANJ / ANER
Engenheiro com notório conhecimento na área de comunicação social (inciso IV)	FERNANDO BITTENCOURT	MIGUEL CIPOLLA JR.	SET
Representante da categoria profissional dos jornalistas (inciso V)	DANIEL KOSLOWSKY HERZ	FREDERICO BARBOSA GHEDINI	FENAJ
Representante da categoria profissional dos radialistas (inciso VI)	FRANCISCO PEREIRA DA SILVA	ORLANDO JOSÉ FERREIRA GUILHON	FITERT
Representante da categoria profissional dos artistas (inciso VII)	BERENICE ISABEL MENDES BEZERRA	STEPAN NERCESSIAN	ANEATE
Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo (inciso VIII)	GERALDO PEREIRA DOS SANTOS	ANTÔNIO FERREIRA DE SOUSA FILHO	STI - SINDCINE
Representante da sociedade civil (inciso IX)	JOSÉ PAULO CAVALCANTI FILHO jurista com experiência em questões de direito da comunicação eleito presidente do Conselho	MANUEL ALCEU AFFONSO FERREIRA	
Representante da sociedade civil (inciso IX)	ALBERTO DINES	ANTÔNIO DE PÁDUA TELES DE CARVALHO	ABI
Representante da sociedade civil (inciso IX)	JAYME SIROTSKY	JORGE DA CUNHA LIMA	ABERT; RBS/ Emissoras Públicas, Educativas e Culturais
Representante da sociedade civil (inciso IX)	CARLOS CHAGAS	REGINA DALVA FESTA	Jornais: OESP, O Estado de Minas, Correio Brasiliense; Entidades Estaduais de Rádio e TV / ANDI, Jornal FSP, SEINESP; UOL
Representante da sociedade civil (inciso IX)	RICARDO MORETZSOHN	ASSUNÇÃO HERNANDES MORAES DE ANDRADE –	CFP/ Congresso Brasileiro de Cinema

Fonte: RELATÓRIO de 2002 do Conselho de Comunicação Social.

No dia 5 de junho de 2002, em sessão do Congresso Nacional, a Presidência do Senado estabeleceu normas regulamentando a eleição do

Conselho de Comunicação Social e senadores e deputados foram convidados a votar “sim” ou “não” em relação à cédula única com a chapa completa dos candidatos a titulares e suplentes do Conselho, que seriam considerados eleitos caso obtivessem a maioria dos votos. A eleição processou-se com sucesso, obtendo-se o seguinte resultado: na Câmara dos Deputados, votaram 286 Deputados, sendo 217 votos “sim”, 13 votos “não”, 54 votos em branco e dois votos nulos. No Senado Federal, votaram 58 Senadores, sendo 49 votos “sim”, quatro votos “não”, cinco votos em branco e nenhum voto nulo.

### **Entreato**

Autêntica demonstração de uma "guerra de posições" entre os diversos interesses envolvidos, a instalação do Conselho foi uma vitória para aprimorar as formas de atuação democrática. Mas a “guerra” não foi ganha, ela se dá no dia a dia. Para muitos não há interesse na existência de um Conselho instalado dentro do parlamento capaz de cobrar e debater sobre comunicação, ainda que apenas para consulta e, não é casual que desde 2007 o CCS esteja inativo.

Por outro lado, o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação aparece como um novo ator nas discussões da área das comunicações e fortaleceu, desde então, as entidades que congrega. No entanto, se como principal articulador da lei que instituiu o Conselho reconhece o papel do Estado na formulação da política e regulamentação da TV a Cabo, ao aceitar sua atuação com caráter apenas consultivo e desta forma fazê-lo auxiliado pela representação de setores da sociedade civil, suprimindo da composição de seus representantes a participação do Poder Executivo, isto é, do Ministério das Comunicações que havia cumprido funções centralizadoras de coordenação e intervenção, talvez tenha subtraído a participação de outro ator que poderia fortalecer a orçadora do Conselho. No caso, tratando-se de um momento de transição para um regime democrático, onde a relação se dá com o Poder Legislativo via projetos de lei, não reforçou sua subordinação ao Congresso com a representação das Comissões do Congresso, que poderiam desempenhar o papel de árbitro entre as disputas envolvidas. Assim, a composição do Conselho não pode se transformar no *locus* da representação do poder na política das comunicações, assegurando a interlocução entre

contrários e estabelecendo uma nova relação entre interesses estatais, públicos e privados.

No entanto, mesmo considerando a transformação de órgão deliberativo em consultivo e o formato diminuto de sua representação, não podemos concordar com as avaliações derrotistas que analisando os dispositivos da Constituição de 1988 a respeito da regulamentação da indústria da TV no Brasil os consideraram nulos ou uma falsa vitória das chamadas forças progressistas na Constituinte. Se de fato o Conselho gerado fosse mera formalidade, pois sem autonomia para punir, certamente sua existência não teria sido postergada por tantos anos.

Para completar, as críticas mencionam que a limitação a oligopólios e monopólios, a finalidade educativa, cultural e informativa dos meios de comunicação, a regionalização e produção independente e a complementaridade dos sistemas estatal, público e privado não foram satisfatoriamente regulamentadas. Alguns ainda apontaram a fraqueza do Conselho diante da criação da Anatel, e, finalmente, outros que o Conselho, por não se reunir há mais de um ano, deixou de existir. Na verdade, a Anatel é um órgão regulador das telecomunicações e tem funções administrativas, enquanto que ao Conselho cabe um papel eminentemente político, que mesmo com todas as limitações dadas pela falta de sua independência/autonomia, na sua primeira gestão produziu relatórios sobre concentração da propriedade dos meios comunicação dos meios de comunicação do Brasil, coordenado pelo jornalista Carlos Chagas, e sobre a digitalização.

Sem dúvida, há imprecisões especialmente quanto a falta de critérios claros para a indicação dos representantes dos setores da sociedade civil do CCS, mas também uma atualização no tocante ao restante das vagas, pois não contempla, por exemplo, os empresários do setor de TV por assinatura, inexistente legalmente quando da aprovação da lei em 1991. No entanto, é preciso haver consenso e participação não apenas de alguns setores mais envolvidos com a área da comunicação, mas de todos aqueles que têm no horizonte um Conselho que possa ser espelho das reais forças da sociedade. Naquele momento, a composição das cinco vagas da sociedade civil, e seus suplentes, como afirmou Herz e Costa (2002), era o resultado de

de uma lista com entidades que têm atuado pela democratização da comunicação e que se mobilizaram postulando presença no Conselho (ABI, Abraço, Andi, Congresso Brasileiro de Cinema, Conselho Federal de Psicologia e Enecos) nesta etapa da disputa. No curso dos acontecimentos, surgiu a informação de que havia forte resistência à inclusão de um representante do segmento de radiodifusão comunitária.

Assim, consultando novamente o quadro dos representantes e as entidades apontadas nesta citação, verificamos que não apenas ficou de fora o representante da Abraço (Radiodifusão Comunitária), como também da ENECOS (Executiva Nacional de Estudantes de Comunicação), mas os outros quatro foram eleitos. Ou seja, o processo mostra um resultado positivo para as já históricas entidades envolvidas com a criação do Conselho.

Talvez mais realista seja crer que justamente por ter incomodado em sua primeira gestão, na 2ª eleição tenha sido contratado um coveiro, como se referiu Dines (18/3/2008):

Coveiro contratado: o ex-jornalista Arnaldo Niskier. Expert em trabalhos na sombra e em silêncio, o imortal conseguiu o milagre de esvaziar completamente o CCS ao longo do segundo mandato (2005-2006). No ano seguinte (2007), o órgão não se reuniu uma única vez e, em 2008, a Mesa do Senado sequer conseguiu indicar os seus integrantes.

A mesma interpretação pode-se conferir em Costa (2008):

Mesmo com todas as limitações pela falta de independência, seu início contou com uma composição equilibrada e gente disposta a trabalhar. Moretzsohn conta que a experiência foi tão positiva que assustou os empresários e os próprios parlamentares, produzindo relatórios bem fundamentados sobre concentração da propriedade dos meios e, já naquela época, a respeito da digitalização.

Mas a “brincadeira” parou por aí. Veio a segunda gestão, presidida pelo escritor Arnaldo Niskier e apinhada de representantes dos interesses da grande mídia ocupando as vagas da sociedade civil, como previa o senador Pedro Simon. “A segunda gestão teve a sua composição deturpada. Tem que haver um mecanismo para indicação das vagas pelos movimentos sociais”, afirma Moretzsohn, do CFP.

E alerta Dines (18/3/08):

Significa que o CCS é desnecessário?

Significa que o CCS é utilíssimo, não fosse assim não seria sangrado em silêncio. O CCS tem condições para transformar-se num instrumento decisivo para provocar e subsidiar os debates relativos aos meios de comunicação. O CCS pode ser vital para disciplinar a espúria concessão de canais de rádio e TV a parlamentares, aberração que compromete toda a estrutura da nossa mídia eletrônica.

Embora sem o formato e desprovido dos poderes da FCC americana (Federal Communications Commission), o CCS poderia transformar-se na incubadeira de instrumentos e estatutos – reguladores ou auto-reguladores – exigidos por uma sociedade que está aprendendo a comunicar-se em alta velocidade.

Talvez hoje estejamos mais próximos de reformular tanto o caráter quanto a composição do CCS. O Tribunal de Contas da União (TCU) é um exemplo de que é possível um órgão auxiliar do Legislativo ganhar autonomia posteriormente. Mas, é preciso haver consenso e participação de todos setores envolvidos que possam de fato apresentar propostas democráticas de gerir a comunicação em nossa sociedade.

Quanto ao fato dele não se reunir e estar ocioso desde o final de 2006, cabe às entidades comprometidas manterem a chama acesa e denunciarem. Não se pode aceitar a paralisação do colegiado, conforme José Paulo Cavalcanti, à falta de entendimento entre as entidades que o compõem: "Os sindicatos parecem atraídos pelo radicalismo, os patrões querem menos debate e o Congresso quer a reserva de poder" (CAVALCANTI apud DAMASCENO, 2008). E há inúmeras questões a serem tratadas, algumas mais prosaicas, mas nem por isso menos importantes como a propaganda nas emissoras de TV por assinatura, nos canais infantis, a escrita abreviada nos letreiros de filmes estrangeiros, dublagem, etc. Venício Lima, conhecido pesquisador do Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política da Universidade de Brasília, chega a indicar que a resistência à indicação dos representantes para a instalação do Conselho existe por parte dos senadores, "pois muitos são detentores de concessões. (...) Ele não está instalado atualmente porque, mesmo sem poder, pode incomodar" (LIMA, 2008). Na crise atual, é desconcertante assistir o senador Sarney sob pressões da mídia que ajudou a conservar atuante, desde que fora presidente da República e que, juntamente com o ministro das Comunicações, Antonio Carlos Magalhães, ao conservar Rômulo Villar Furtado como Secretário Geral desse Ministério no mesmo cargo

ocupado durante os três últimos governos militares, manteve o Congresso refém do sistema de concessões. Sarney, posteriormente presidente do Senado, foi o responsável pela indicação de Niskier ao Conselho de Comunicação Social no mandato 2005-2006, do qual foi eleito presidente.

**CONGRESSO NACIONAL  
CONSELHO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL**

2ª Eleição Geral: Sessão do Congresso Nacional de 16.12.2004

LEI Nº 8.389/91, ART. 4º	TITULARES	SUPLENTES
Representante das empresas de rádio (inciso I)	PAULO MACHADO DE CARVALHO NETO	EMANUEL SOARES CARNEIRO
Representante das empresas de televisão (inciso II)	GILBERTO CARLOS LEIFERT	ANTÔNIO DE PÁDUA TELES DE CARVALHO
Representante de empresas da imprensa escrita (inciso III)	PAULO TONET CAMARGO	SIDNEI BASILE
Engenheiro com notório conhecimento na área de comunicação social (inciso IV)	FERNANDO BITTENCOURT	ROBERTO DIAS LIMA FRANCO
Representante da categoria profissional dos jornalistas (inciso V)	DANIEL KOSLOWSKY HERZ	CELSO AUGUSTO SCHÖDER
Representante da categoria profissional dos radialistas (inciso VI)	EURÍPEDES CORRÊA CONCEIÇÃO	MÁRCIO LEAL
Representante da categoria profissional dos artistas (inciso VII)	BERENICE ISABEL MENDES BEZERRA	STEPAN NERCESSIAN
Representante das categorias profissionais de cinema e vídeo (inciso VIII)	GERALDO PEREIRA DOS SANTOS	ANTÔNIO FERREIRA DE SOUSA FILHO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	DOM ORANI JOÃO TEMPESTA	SEGISNANDO FERREIRA ALENCAR
Representante da sociedade civil (inciso IX)	ARNALDO NISKIER	GABRIEL PRIOLLI NETO
Representante da sociedade civil (inciso IX)	LUIZ FLÁVIO BORGES D'URSO	FELIPE DAOU
Representante da sociedade civil (inciso IX)	ROBERTO WAGNER MONTEIRO	FLÁVIO DE CASTRO MARTINEZ
Representante da sociedade civil (inciso IX)	JOÃO MONTEIRO DE BARROS FILHO	PAULO MARINHO

Fonte: <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/CCS/Composicao.pdf>

Ao final de seu mandato, poderia ter ao menos prorrogado até a posse de seus sucessores, mas Niskier dissolveu o CCS antes de empossar os novos conselheiros. O ex-presidente do Senado, Renan Calheiros, não indicou os substitutos e depois, quando estourou o escândalo que o obrigou a renunciar, sentiu-se de desobrigado de fazer as indicações (DINES, 1/4/ 2008).

Vivenciando a recente crise em torno de seu nome, Sarney talvez cedesse às pressões para empossar um novo Conselho.

Mas, certamente por conta da falta de diálogo, da ausência de um Conselho de Comunicação Social ativo, a fervura tem evoluído e se avoluma com a aproximação da realização da primeira Conferência Nacional de Comunicação Social em dezembro de 2009. Não por conta da grande quantidade de pautas que se acumulam sobre o setor das comunicações no Congresso Nacional e que deveriam ser apreciadas pelo órgão, nem por pressões da Abert ou da Abta que sentem a necessidade diante da pujança com que se dá o avanço das empresas de telecomunicações em um mercado dominado há décadas pelo mesmo oligopólio de radiodifusores, mas certamente para impedir o caos que tempos atrás como vimos não chegou a se verificar.

Hoje a ausência de um controle sobre conteúdo dos meios de comunicação, meios percebidos como agentes de novas formas de socialização e com grande influência sobre os indivíduos, é cada vez mais necessária para garantir um controle social que fiscalize e garanta o equilíbrio entre o público e o privado, respeitando os direitos do cidadão.

## 9. Celular móvel: outra morada de entretenimento

Muito já se escreveu sobre o avanço das comunicações no entretenimento, mas aqui privilegiamos sua conexão com observações do início do século passado feitas por Kracauer. Trata-se apenas de indicar algumas questões para refletirmos sobre as novas formas de produção e difusão do entretenimento, particularmente aquelas proporcionadas pelo celular móvel<sup>97</sup>, no contexto da convergência entre informática e telecomunicações e entre linguagens do áudio, do visual e da escrita.

144

Todos pressentem a pujante presença da indústria do entretenimento nos nossos dias. Sendo um conjunto de atividades que o ser humano pratica em busca do prazer, o entretenimento diz respeito ao hedonismo, mas nem sempre no intuito de desviar o espírito para coisas diferentes das que o preocupam. Pode ser uma distração, um passatempo ou um desporto, mas, concordando com Brecht, não apenas isso. Há também aqueles que potenciam nossa força de imaginação.

Evidentemente, não estamos aqui desconsiderando as teorias frankfurtianas sobre indústria cultural. De fato, no capitalismo tardio diversão é prolongamento do trabalho, é para escapar ao processo de trabalho mecanizado e concomitantemente para se estar de novo em condições de enfrentá-lo. Como disse Adorno e Horkheimer (p.128, 135), "divertir-se significa estar de acordo.(...) Divertir-se significa sempre: não ter que pensar nisso, esquecer o sofrimento até mesmo onde ele é mostrado." Aqui procuramos incorporar essa análise para pensar os efeitos das novas mídias na cultura de massa, mas também para indagar com aqueles que apontam para a importância das transformações da percepção e da experiência social das

---

<sup>97</sup> O celular móvel ou serviço de telefonia móvel, antes denominado Serviço Móvel Celular, foi instalado no Brasil por meio do Sistema Telebrás e suas agregadas entre 1991 e 1992, que por sua vez, com o fim da estrutura baseada em prestadoras estatais, em 1998, se transformou em um serviço privado. O número de linhas de telefones celulares no Brasil chegou em novembro/2009 a 169,8 milhões, isto é, cerca de 88% dos brasileiros possuem uma. Nem todos os modelos de celulares possuem a capacidade de difundirem imagens, mas esses modelos estão sendo cada vez mais consumidos.

massas: o quê condiz a outras lógicas que não apenas com a do capital? (Cf. Michèlle e Armand Mattelart, 1987, p.120)

Hoje os “espetáculos de grandiosidade bem acabada”, os “espetáculos completos”, a que Kracauer (2009, p.344), se referia em seu texto *Culto ao Divertimento*, ou *Culto da Distração*, se restringem a um público proporcionalmente cada vez menor, uma elite. E paradoxalmente, a “obra de arte total (*Gesamtkunstwerk*) dos efeitos” hoje se desencadeia com todos os meios diante de todos os sentidos. A cerimônia de abertura dos Jogos Olímpicos no Estádio Olímpico Nacional, o Ninho de Pássaro, em 2008 foi palco para poucos (90 mil expectadores) e visto globalmente (quatro bilhões de telespectadores). Shows são apresentados para alguns, mas suas músicas são vendidas para a massa em suportes diversos ou pela Internet. A obra de arte total dos efeitos tornou-se vitrine, marketing. As salas de cinema oferecem apetrechos tecnológicos e seus programas compõem-se de filmes com inúmeros efeitos que já não podem ser considerados especiais, mas integrantes do que já é ser classificado divertimento com padrão de qualidade. Ainda assim não são **únicos** a cada apresentação, ao contrário, sua exibição se reproduz em série desde seu lançamento e pressupõe sua venda em massa. Confluem das salas para o DVD, deste para a televisão (*pay per view*, aberta, por assinatura), na sequência para as telinhas dos computadores/notebooks e celulares móveis, ajustando-se e conformando o “homogêneo público cosmopolita” que, como acentua Kracauer (2009, p.345) “– do diretor de banco aos auxiliares de comércio, da diva à datilógrafa– sente do mesmo modo”. Com o celular móvel, a difusão de conteúdo ocupa a jornada das massas numa intensidade portátil e continua. Se nos “espetáculos a excitação dos sentidos se sucede sem interrupção, de modo que não haja espaço para a mínima reflexão” (p.346), agora as interrupções simplesmente desaparecem, a ocupação, na maior parte sem real ou consistente preenchimento, ocorre por meio do entretenimento. Agora o filme já não precisa negar a sala escura e ao mesmo tempo ocultar que seu efeito está associado ao jogo de luzes que define o próprio cinema: o filme, ele mesmo, ou o seu congêneres – o audiovisual –, já se cola na vida, estando acoplado ao alcance das mãos e ao toque dos dedos para preencher todo momento ocioso.

A questão que se coloca é: como recuperar aquilo que se perdeu com a alienação no trabalho e sua desumanização, sem pretender recuperar apenas na mesma esfera superficial à qual se está submetido, sem fazer corresponder necessariamente a forma da atividade da empresa à forma do entretenimento. Talvez João Bosco Renaud tenha descoberto um objeto que nos possa ajudar nesta empreitada: “Descobri um objeto único, insubstituível, e sua forma calada, estática, pressurizada, estagnada e imprevisível muda a situação, aumenta o fluxo”, o desentupidor. E completa o crítico de arte Pierre Crapez (2009) sobre o trabalho de Bosco, citando o próprio artista: “O lúdico mescla-se aqui ao Cinismo (...). (‘o *plunger* é ameaçador porque desentope a dor’), como um exército avança como para ‘limpar o caminho’.” Desentupir para aumentar o fluxo do pensar e do existir atual. Com sua estratégia humorística, pretende desentupir energias reprimidas.

Poderíamos desentupir e liberar o fluxo de energias revigoradas ao comicamente classificarmos obras audiovisuais culturais significativas, educativas, de outras com finalidades diversas. Como tornar o divertimento não um fim em si mesmo e capaz de levar-nos a identificar obras educativas, informativas, de propaganda ideológica ou religiosa, publicidade, etc. seja nos cerca de três mil títulos cinematográficos anuais produzidos no mundo, projetados nas salas, seja nos restantes 95% de todos outros audiovisuais que consumimos por meio de grandes e pequenas telas. A transmissão de conteúdo na tela pequena do celular móvel, preenchendo todo o tempo ocioso, desde o mais curto da espera do elevador à da chegada do metro, pode levar o seu público a encontrar na seqüência fragmentada das esplêndidas impressões sensoriais a luz de sua própria realidade? Podem pressagiar a milhões de olhos e de ouvidos de modo exato e claro a desordem da sociedade? Conforme Kracauer (2009, p.347):

Freqüentemente pelas ruas de Berlim se é surpreendido pela idéia de que tudo venha um dia, improvisadamente, rachar no meio. Também as distrações [divertimentos], para os quais o público é compelido, deveriam operar do mesmo modo. Geralmente elas não conseguem alcançar este efeito; as apresentações dos grandes cineteatros comprovam-no exemplarmente.

E parafraseando Kracauer, podemos dizer que não conseguem alcançar o efeito pois o divertimento está envolvido por uma unidade que já não existe

mais. Tendências reacionárias – com o auxílio dos elementos da exterioridade – colam os pedaços que deveriam ter sentido se fossem apresentados justamente como cópia da incontrolada confusão do nosso mundo, e não o contrário, com unidade. Mas, sem o auxílio dos âmbitos arquitetônicos para acentuar a dignidade própria das instituições artísticas superiores, como poderíamos situar hoje o entretenimento veiculado a todo tempo ocioso por meio de celulares móveis?

Por outro lado, essa obsessão em estar em contato, em receber as informações instantâneas e solúveis, de estar conectado e presente, de receber sem véus arquitetônicos e dar conteúdos (filmes, fotografias, desenhos, músicas) torna corriqueira uma nova linguagem da qual as políticas culturais não podem se furtar. Como incentivar o artesanato destes conteúdos para que deles sejamos brindados com alguns transcendentais? Qual será o artesanato capaz de registrar ou gravar em vídeo, celulares móveis ou outras máquinas conteúdos que serão apropriados pela indústria cultural? Com efeito, como transformar aquarismo em conhecimento ou a música, que se escuta por meio de um fone de ouvido, em cultura? É partindo destes pressupostos que consideramos justamente um desafio para uma política cultural, seja do Estado-nação, seja, como assinala Rubim, de “um conjunto complexo de atores estatais e particulares possíveis”<sup>98</sup>, converter informação em conhecimento e entretenimento em cultura. E, para isso, no que diz respeito ao entretenimento veiculado pela telefonia móvel, é necessário indagar historicamente o modo pelo qual a percepção humana se transformará num meio onde predominarão grandes e pequenas telas, ou dito com outras palavras, como a **linguagem convergente** irá se tornar corriqueira na comunicação pessoal.

É certo que essas questões estão conexas à compreensão de que nenhuma comunicação, mesmo que dependente da tecnologia, suplanta a

---

<sup>98</sup> Sobre essa discussão, Rubim (2007, p.150) ainda acrescenta: “hoje, ele [o Estado] não é único ator e (...) as políticas públicas de cultura são o resultado da complexa interação entre agências estatais e não-estatais. Mais que isto, o próprio Estado não pode mais ser concebido como um ator monolítico, mas como um denso sistema de múltiplos atores. A existência de governos nacionais, supranacionais (sistema das Nações Unidas, organismos multilaterais, comunidades e uniões de países etc) e infranacionais (provinciais, intermunicipais, municipais etc.) é uma das faces deste processo de complexificação da intervenção estatal.”

precedente, antes redefine seu papel, muitas vezes reforçando-o. Kracauer (1988, p. 19) mesmo já notava como “ao gravar o mundo visível – não importa se a realidade vigente ou um universo imaginário -, os filmes proporcionam a chave de processos mentais ocultos” a partir da redefinição da comunicação gestual ou das expressões faciais. Estas não foram abandonadas, mas convertidas em “hieróglifos visível da dinâmica despercebida das relações humanas...”, conforme Kallen (apud Kracauer, 1988, p.19). E ainda sob influência do que Kracauer ensinava sobre a importância da completa mobilidade da câmera, como então nos valermos da intensificação da mobilidade que o celular móvel dotado de câmera e sua instantânea captação/retransmissão de imagens e encontrar nesta produção um conteúdo cultural capaz de anunciar bons auspícios? O cinema ao aproximar ainda mais o modo de vida das massas que passa a ser expressado para as próprias massas, apresentando-as enfim como sujeitos da história, indicava seu sentido. Analogamente, o celular móvel, dispondo de uma tela que avalia melhor imagens mais próximas, traz indícios de que lida com a identidade dos indivíduos que dele se utilizam? Se “os filmes parecem cumprir a missão inata de esgaravatar na minúcia” (Idem, p.19), que dizer sobre esta produção artesanal confeccionada para ser vista individualmente numa tela pequena? As fotos dispostas em sites de relacionamento proliferam (mais de 260 milhões de pessoas frequentam ambientes virtuais de sociabilidade em todo o mundo), e muitos são recheados de conteúdos produzidos pelos celulares móveis, de fotos a vídeos. Há um movimento que impulsiona não o reforço da condição de massas (e nisto o espetáculo das Olimpíadas na China precisa ser revisto), não a sua reintegração em comunidade com a necessária combinação de terror e propaganda durante o nazismo, mas a exposição da sua individuação, sua identidade. Poderiam essas fotos ou vídeos pessoais contribuir para a construção de uma memória audiovisual ativa, mostrando o quanto se transforma a linguagem (mesmo que apenas por uma releitura do que foi uma elaboração passada)? Teriam a condição de sacudirem e iluminarem a falsa coerência da representação de suas vidas? De arrancar fragmentos de significado de sua imagem prévia e dispô-los em um novo mosaico de maneira que se ilustrem entre si livremente, numa proposital alusão à possível

associação entre os hieróglifos de Kracauer e as citações de Benjamin que fizemos em outro trabalho?<sup>99</sup>

Mas, não podemos esquecer que neste contexto há ainda que se considerar outro aspecto da produção de conteúdos culturais: seu controle sobre sua distribuição, circulação, exibição a partir de mega-conglomerados resultantes de fusões de empresas e que associam cultura, comunicação, entretenimento.

Referímo-nos mais especificamente às regulações a que estão sujeitas estas esferas, que são políticas e culturais e que se encontram em um momento decisivo: a convergência entre mídias<sup>100</sup> e linguagens (áudio, visual e escrita). O controle mundialmente hegemônico dos filmes é de origem norte-americana não apenas para as salas de cinema, como também para as demais formas de exibição de audiovisual, incorporando novas estratégias às antigas (como a tradicional cabeça de lote) e volumosos recursos em publicidade, desdobrando-os em outros conteúdos e associações, tais como *games*, grifes para produtos diversos, etc. Neste sentido, a política cultural de qualquer país não pode prescindir da análise que tenha por ponto de partida justamente a ocupação do espaço de seu audiovisual dentro a economia do espaço audiovisual global, ela necessita se afirmar como uma política cultural participante do processo de globalização do audiovisual.

---

<sup>99</sup> Cf. Simis, 2005c, procuro associar os “hieróglifos visíveis” de Kracauer àquilo que a citação e o fragmento constituem para Benjamin: ferramentas úteis para quebrar a seqüência linear, para romper a homogeneidade linear tanto no tempo como no discurso. Para Kracauer “desentocar minúcias” é uma missão dos filmes que assim proporcionam chaves dos processos mentais ocultos, principalmente por meio do uso do primeiro plano. Por exemplo o *close* de uma mão que se abre ou fecha ou de um tique no olhar torna-se “hieróglifo visível” da dinâmica invisível das relações humanas. Esses hieróglifos, ao complementarem e ampliarem o testemunho das estórias, transformam os filmes em imagens particularmente expressivas. E invadindo tanto as estórias como suas imagens, a dinâmica invisível das relações humanas, os “hieróglifos” são mais ou menos reveladores da vida interior da nação da qual os filmes emergem. Em Benjamin, a citação tem o propósito de arrancar fragmentos de significado de seu contexto prévio e dispô-los em um novo mosaico de maneira que se ilustrem entre si livremente, aludindo a uma ordem diferente de significação. As citações são citações-sabotagem que interrompam o fluxo contínuo das representações instituídas desde séculos, citações que iluminem a falsa coerência destas representações: “em meus trabalhos, as citações são como ladrões postos no caminho que atacam armados e despossuem o ocioso de suas convicções” (BENJAMIN *apud* GIJON, 1990, p.71).

<sup>100</sup> Entendemos por convergência entre mídias, a chamada convergência tecnológica, que se inicia com o surgimento da Internet e da digitalização dos conteúdos, possibilitando que uma única rede ou tecnologia possa ser usada para transportar, armazenar e redistribuir som, vídeo, voz e dados, ou seja, é capaz de oferecer diferentes serviços ao consumidor.

A seu favor, a produção de programas das indústrias audiovisuais nacionais, especialmente aqueles para a televisão aberta se mantém no topo da competição e certamente seu espaço se manterá na exibição por meio dos celulares móveis. Mas, esse mercado será ampliado ou será apenas uma multiplicação do mesmo sendo exibido em suportes diversos, incluindo o computador? Como abrir mercado para meios tão diversos de exibição ao invés de apenas transformá-los em extensões móveis, em telas de transmissão de conteúdo homogêneo? Que políticas culturais poderiam reservar esse mercado para uma produção específica, independente dos atuais oligopólios (mídia tradicional e telecomunicações), transformando-a em difusão do alternativo ou ao menos no papel coadjuvante que o curta metragem nacional teve em nossas salas dos anos 20, preenchendo os claros deixados pela produção norte-americana? Certamente está em disputa quem irá deter o controle sobre o serviço de banda larga universal para celulares móveis. Será com investimentos privados, públicos, uma partilha?

A rapidez com que se desenvolve a tecnologia é proporcional àquela que propicia a incorporação das massas, de maneira que as inovações já não necessitam de décadas, como foi o rádio e a TV, para se popularizarem. Mas a produção dos conteúdos culturais para as novas tecnologias não voa na mesma velocidade. Tal como o rádio influenciou o cine e depois a TV, ou o cinema norte-americano a sua TV, a linguagem televisiva específica/própria se afirmou posteriormente. E no celular móvel? Viveremos novamente esse processo ditado por quem detém a hegemonia dos circuitos e do marketing, daqueles que são donos dos espaços multimidiáticos? Como traduzir o avanço da linguagem audiovisual em uma linguagem de fato diversificada, democrática, sem adotar medidas protecionistas arcaicas e paliativos? Que estímulos sistêmicos poderiam alavancar uma produção autosuficiente e ampla?<sup>101</sup>

Certamente, há que se ter políticas mais concretas e menos improvisadas. Um dos avanços significativos parece ser a constituição de

---

<sup>101</sup> Importante notar que há um Projeto, chamado PL 19, que discute medidas como regulação sobre a programação, cotas, empacotamento e recursos financeiros do Fistel. É fundamental acompanhá-lo para que ele não venha apenas abrir um espaço audiovisual que satisfaça as operadoras de telefonia, manter o atual vínculo do produto estrangeiro com as das redes de televisão, injetar recursos para o audiovisual nacional e estabelecer cotas para sua distribuição.

numerosos observatórios com dados diversos sobre as diversas áreas de produção, distribuição, comercialização e de apresentação dos conteúdos culturais nos diversos meios de comunicação. Outra ponta relacionada é a educação. Conforme Rubim (2007, p. 157), “como a cultura perpassa diferentes esferas sociais, torna-se substantivo analisar suas interfaces, em especial com áreas afins, tais como educação, comunicação etc.”<sup>102</sup> Políticas neste âmbito tão amplo apontam para uma perspectiva multidisciplinar, não apenas nacional – e há instrumentos para isso que poderiam ser melhor explorados, como o Conselho de Comunicação Social, conforme já mostramos em capítulo acima –, mas também de foro internacional, com participação de setores sociais representantes dos empresários e da fusão produtores e consumidores/receptores. Enfim, em tempos de tantas críticas, nunca é demais dizermos que vivemos um processo onde superestrutura e infraestrutura transparecem sua relação dialética.

---

<sup>102</sup> Para uma compreensão mais aprofundada sobre um modelo de política cultural, ver as 10 dimensões analíticas propostas por Rubim em seu artigo (2007).

## BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Theodor W. e HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

ALENCAR, Miriam. Mais filmes, menos festivais. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 12 abr. 1976.

ANCINE publica instrução normativa sobre cota de tela, **Tela Viva News**, São Paulo, 1 jul. 2004. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 2 jul. 2005.

ANCINE. Ancine prevê aumento de arrecadação de 30% pelo artigo 3º da Lei do Audiovisual e de 35% pela Condecine 3%. Disponível em <<http://www.ancine.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=83>>. Acesso em: 19 fev. 2005.

ANCINE. Informe de Acompanhamento de Mercado, Informe Anual 01, de 2 de janeiro a 31 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Informes/2009/InformeAnual2009.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

ANCINE. Relatório de Gestão da Ancine 2007. Rio de Janeiro, 2008.

ARANTES, Silvana. “Não tenho mais nada a provar”, diz diretor. **Folha de S. Paulo**, 30 set. 2004b.

ARANTES, Silvana. Barreto prepara "segundo tratamento" do projeto. **Folha de S. Paulo**, 30 ago. 2004a.

ARANTES, Silvana. Filme ambiciona ser visto por 2,5 milhões de pessoas. **Folha de S. Paulo**, 19 nov. 2003.

ARRUDA, Maria Arminda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Tempo social**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200007&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200007&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 16 mar. 2008.

BARBALHO, Alexandre. Política cultural e orçamento participativo: ou as possibilidades da democracia cultural na cidade contemporânea. In **Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs**, 2008.

BARBALHO, A. **A modernização da cultura**: políticas para o audiovisual nos governos Tasso Jereissati e Ciro Gomes (Ceará/1987-1998). Fortaleza: Imprensa Universitária, 2005.

BARBALHO, Alexandre. **Relações entre estado e cultura no Brasil**. Ijuí: Unijui, 1998.

BARROS, José Márcio (Org.). **Diversidade cultural**: da proteção à promoção. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2008.

BELLO, Nilma de Barros. **Concine**. [dez. 2007]. Entrevistador: Anita Simis. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 29 set. 2007.

BENJAMIN, Walter; HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W.; HABERMAS, Jurgen. **Textos de Walter Benjamin**. São Paulo: Abril Cultural, 1975

BISORDI, Gisella. Cineastas paulistas irritados com Concine. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 ago. 1984.

BOLAÑO, César Ricardo Siqueira. **Indústria cultural, informação e capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 2000.

**BOLETIM Informativo do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação**, Ano 1 - Número 1 - Brasília, 1 de novembro de 1995, Data\*Fórum, arquivo DF-001.

BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loïc. A nova bíblia do Tio Sam. In **La Insígnia Internacional**, Fórum Social Mundial / Non!, 18 de março de 2001. Disponível em [http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int_023.htm) <acesso em 21 de janeiro de 2007>.

BRASIL, Giba Assis. **"Exumando" a chamada Lei do Curta**. [set. 2007]. [Mensagem pessoal]. Entrevistador: Anita Simis. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 27 set. 2007.

BRITTOS, Valério (Org.). **Comunicação, informação e espaço público: exclusão no mundo globalizado**. Rio de Janeiro: Papel&Virtual, 2002.

BRITTOS, Valério. A oligopolização do mercado brasileiro de televisão por assinatura. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 22, 1999, Rio de Janeiro. **Anais...** São Paulo: Intercom, 1999, 1CD.

BRITTOS, Valério; BOLAÑO, César Ricardo Siqueira (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia**. São Paulo: Paulus, 2005.

CAETANO, Maria do Rosário. 30 anos de ABD: onde estão se formando as gerações dos cineastas. **Revista de Cinema**, CIDADE, n.39, [2003]. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/revistadecinema/edicao39/aniversarios/abd.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2007.

CALDAS, Manfredo. **ABD 30 Anos – Memórias**. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_22.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_22.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

CAMPOS, Renato Márcio Martins de. **Cinema brasileiro: ciclos de produção de mercado: Carla Camurati: um referencial de mercado para o cinema da retomada**. Dissertação de mestrado em Comunicação e Mercado, Faculdade de Comunicação Social Cásper Líbero, São Paulo, 2003.

CAMPOS, Renato Martins. Carlota Joaquina, Referencial de Mercado para a

Retomada do Cinema Brasileiro - Estratégias de Produção, Distribuição e Exibição. In **Revista de Eptic - Economia Política das Tecnologias da Informação e Comunicação**, Dossiê Especial Cultura e Pensamento, Vol. II - Dinâmicas Culturais, Dec. 2006, Disponível em <http://www.eptic.com.br> <acesso em 2 de fevereiro de 2007>.

CAPPARELLI, Sérgio et alli. **Enfim, sós: a nova televisão no Cone Sul**. Porto Alegre: L&PM/CNPq, 1999.

COELHO, Teixeira. **Dicionário crítico de política cultural**. São Paulo: Iluminuras, 2004.

COHN, Gabriel (Org.). **Comunicação e indústria cultural: leituras de análise dos meios de comunicação na sociedade contemporânea e das manifestações da opinião pública, propaganda e cultura de massa nessa sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1977

COHN, Gabriel. **Sociologia da comunicação: teoria e ideologia**. São Paulo: Pioneira, 1978.

COLUNA Mônica Bergamo. **Folha de S. Paulo**, 4 fev. 2004.

CONCINE. **Relatório de Atividades do Concine: primeiro semestre de 1989**. Rio de Janeiro, 1989.

CONCINE. **Relatório de Atividades do Concine: segundo semestre de 1988**. Rio de Janeiro, 1988.

COSTA, Henrique. Criação do CCS reflete força dos empresários na Constituinte. **Observatório do Direito à Comunicação**. 06.10.2008. [http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4108](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=4108)

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DAMASCENO, Tatiana. Parlamentares articulam retomada do Conselho de Comunicação Social. Congresso em Foco. **Observatório do Direito à Comunicação**. 24.04.2008. [http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=3245](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=3245)

DA-RIN, Silvio. **"Exumando" a chamada Lei do Curta**. [set. 2007]. [Mensagem pessoal]. Entrevistador: Anita Simis. Mensagem recebida por <[anitasi@globo.com](mailto:anitasi@globo.com)> em 27 set. 2007.

DINES, Alberto. Conselho de Comunicação Social: não existe "buraco negro", está tudo muito claro. **Observatório da Imprensa**, 1/4/2008.

DINES, Alberto. Sequestraram o Conselho de Comunicação Social. **Observatório da Imprensa**, 18/03/2008.

[http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id-2895](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id-2895)

DRAIBE, Sônia, **Rumos e Metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DUARTE, Luiz Guilherme. **É pagar para ver**: a TV por assinatura em foco. São Paulo: Summus, 1996.

155

EDUARDO Valente é diretor dos curtas "Um Sol Alaranjado" e "Castanho". **Folha de S. Paulo**, 29 mar. 2004.

FARIAS, Roberto. **Concine**. [set. 2007]. Entrevistador: Anita Simis. Mensagem recebida por <anitasi@globo.com> em 29 set. 2007.

FARIAS, Roberto. Embrafilme, Pra Frente, Brasil! e algumas questões. In: SIMIS, Anita (Org.). **Cinema e Televisão durante a Ditadura Militar**: depoimentos e reflexões. Araraquara: Laboratório Editorial FCL-UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2005.

FEDERICO, Maria Elvira B. **História da comunicação**: rádio e TV no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

FRASE. **Folha de S. Paulo**, 8 ago. 2001.

FURTADO, Jorge. O renascimento do cinema brasileiro acabou: e agora? **Não-til**, Porto Alegre, n. 79, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.nao-til.com.br/nao-79/renascim.htm>>. Acesso em 25 jan. 2005.

GALVÃO, Alex Patez. Indústria audiovisual. A via-crúcis da produção independente. Texto apresentado ao Conselho de Comunicação Social, em Brasília, 2/3/04. In: <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=280TVQ001>. <Acessado em nov./2006>.

GALVÃO, Maria Rita. **Crônica do cinema paulistano**. São Paulo: Ática, 1975.

GAMA, Júlio. Globo vai co-produzir longas no ano que vem. **O Estado de S. Paulo**, 24 dez. 1997.

GASPARI, ELIO. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a. (Coleção As Ilusões Armadas, Vol. 1.).

GASPARI, ELIO. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b. (Coleção As Ilusões Armadas, Vol.2).

GIL, Gilberto. Hegemonia e diversidade cultural. In **Le Monde diplomatique** – Brasil, 17/01/2007.

GIJON, Eduardo Fernandez. **Walter Benjamin** - Iluminación mítica e iluminación profana. Valladolid, Secretariado de Publicaciones, 1990.

GLOBO Filmes se vê como estratégica para produção nacional. **Tela Viva News**, São Paulo, 27 maio 2004. Disponível em: <<http://www.paytv.com.br>>. Acesso em: 28 maio 2004.

GOMES, Paulo Emílio Sales. **Cinema: trajetória no subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra/Embrafilme, 1980.

GOMES, Paulo Emílio Sales. **Humberto Mauro, Cataguases, Cinearte**. São Paulo: Perspectiva, 1974.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **Crítica de Cinema no Suplemento Literário**, vol.2, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GRAMSCI, Antonio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HERZ, Daniel e COSTA, Beth. 10 anos depois, nasce Conselho de Comunicação Social. Brasília, 22 de maio de 2002. [http://www.fndc.com.br/data/Historia\\_Conselho.doc](http://www.fndc.com.br/data/Historia_Conselho.doc)

HERZ, Daniel. TV a cabo: o dilema entre a democracia e o monopólio. In **Jornal da Tarde**, 18 de set. de 1993.

JAMBEIRO, Othon, BRITTOS, Valério e BENEVENUTO Jr., Álvaro (Orgs.). **Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia**. Salvador: EDUFBA, 2005. JAMBEIRO, Othon. **A TV no Brasil do século XX**. Salvador: Edufba, 2001.

JAMBEIRO, Othon. **Regulando a TV: uma visão comparativa no Mercosul**. EDUFBA: Salvador, 2000.

JAMBEIRO, Othon. **Tempos de Vargas: o rádio e o controle da informação**. Salvador: EDUFBA, 2004.

KRACAUER, Siegfried. **O ornamento da massa**. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

KURZ, Robert. Democratas e cleptocratas. S. Paulo, 22 de Julho 2001, Disponível em <http://obeco.planetaclix.pt/rkurz82.htm>, <acesso em 30 de janeiro de 2007>

LIMA, V. apud COSTA, Henrique. Criação do CCS reflete força dos empresários na constituinte. **Observatório do Direito à Comunicação** 06.10.2008  
[http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com\\_content&task=view&id=4108](http://www.direitoacomunicacao.org.br/novo/content.php?option=com_content&task=view&id=4108)

MACHADO, Mário Brockmann. Notas sobre polícia cultural no Brasil. In MICELI, Sérgio. **Estado e Cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MACHADO, Regina. Antes que eu me esqueça. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_21.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_21.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

MAMBERTI, Sergio. Políticas públicas: cultura e diversidade. Pronunciamento do Secretário Sergio Mamberti na IV Conferência de Educação e Cultura na Câmara dos Deputados. Disponível em [http://www.cultura.gov.br/politicas/identidade\\_e\\_diversidade/index.php](http://www.cultura.gov.br/politicas/identidade_e_diversidade/index.php) <acesso em 20 de fevereiro de 2007>.

MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>>. Acesso em: 27 set. 2007.

MARTINEZ, André. **Democracia Audiovisual**: uma proposta de articulação regional para o desenvolvimento. São Paulo: Escrituras/Instituto Pensarte, 2005.

MATTELART, Armand. **Comunicação mundo**: história das idéias e das estratégias. Petrópolis: Vozes, 1994.

MATTELART, Armand; MATTELART, Michèle. **Pensar sobre los medios**: comunicación y crítica social. Madrid: Fundesco, 1987.

MATTOS, Sérgio. **A televisão no Brasil**: 50 anos de história (1950-2000). Salvador: PAS-Edições lanamá, 2000.

MATTOS, Sérgio. **Um perfil da TV brasileira (40 anos de história)**: 1950-1990). Salvador, Associação Brasileira de Agências de Propaganda/ Capítulo Bahia: A TARDE, 1990.

MELLO, Alcino Teixeira de. **Legislação do Cinema Brasileiro**: legislação básica, complementar, resoluções do Concine. Rio de Janeiro, 1978. 2 v.

MICELI, Sergio (Org.). **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

MORAGAS, Miguel de (Ed.). **Sociologia de la comunicación de massas**. 3. ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gilli, 1993. v. 1; v. 4.

MOTA, Carlos Guilherme. **Ideologia da cultura brasileira**. São Paulo: Ática, 1977.

MOTTA propõe mudança na concessão de canais. **O Estado de S. Paulo**, 31/8/95.

NATALI, João Batista. Autorizações opõem empresas e governo. **Folha de São Paulo**, 3/1/1994.

NOGUEIRA, Aguinaldo. Em poucas semanas, saem os editais de TV a Cabo e MMDS. Revista **Pay TV**, n.º 18, jan./96.

NUNES, Leopoldo. A reconstrução da ABD Nacional. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_46.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_46.html)>. Acesso em 23 out. 2007.

O PIB da Cultura, 15/6/2005. Disponível em: [http://www.cultura.gov.br/politicas/dados\\_da\\_cultura/economia\\_da\\_cultura/index.php?p=10159&more=1&c=1&pb=1](http://www.cultura.gov.br/politicas/dados_da_cultura/economia_da_cultura/index.php?p=10159&more=1&c=1&pb=1), <acesso em 22 de janeiro de 2007>.

ORTIZ, Renato. **Cultura brasileira e identidade nacional**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

158

PASSONI, Irma. **TV a cabo e MMDS - Todos Queremos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 1994.

QUIRINO, Célia Galvão e MONTES, Maria Lúcia. **Constituições**. São Paulo: Ática, 1986.

RAMOS, Murilo César. A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas. In: **Às Margens da Estrada do Futuro - comunicações, política e tecnologia**. Brasília: Coleção FAC Editorial Eletrônica, 2000, cap. XII. <http://www2.eptic.com.br/sgw/data/bib/livros/d18086a2e91f17dfa9214a977c047054.pdf>

RAMOS, Murilo. A TV por Assinatura no Brasil: conceito, origens, análise e perspectivas in **Tendências XXI**, Lisboa, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações, Ano I, nº 1, março de 1996, p. 105-123.

RELATÓRIO de 2002 do Conselho de Comunicação Social. [http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=tocon&p\\_toc=tocon&p\\_doc=recordn&p\\_d=SILN&p\\_op\\_all=E&p\\_SortBy1=DINV&p\\_Ascend1=no&p\\_SortBy2=SASS&p\\_Ascend2=no&p\\_lang=english&expr=ALL&p\\_s\\_ALL=%40DOCN+E+COPARL\[NV01\]+E+CCS\[NV02\]+E+Historico\[NV03\]&p\\_search=search&a\\_search=ENTRA&p\\_L=10#](http://webthes.senado.gov.br/bin/gate.exe?f=tocon&p_toc=tocon&p_doc=recordn&p_d=SILN&p_op_all=E&p_SortBy1=DINV&p_Ascend1=no&p_SortBy2=SASS&p_Ascend2=no&p_lang=english&expr=ALL&p_s_ALL=%40DOCN+E+COPARL[NV01]+E+CCS[NV02]+E+Historico[NV03]&p_search=search&a_search=ENTRA&p_L=10#)

REY, Carla Octaviano Monte e NASCIMENTO, Estela Sticca. **Canal Local – A Segmentação da TV por assinatura**. Trabalho de final de curso apresentado para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação Social – Habilitação em “Jornalismo”, na Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da UNESP/Bauru, 1996.

ROUANET, Sergio Paulo. **As razões do iluminismo**. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

RUBIM, Antonio Albino Canelas e BARBALHO, Alexandre. **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RUBIM, Albino. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In NUSSBAUMER, Gisele Marchiori (Org.). **Teorias & políticas da cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007.

RÜDIGER, Francisco. **Comunicação e teoria crítica da sociedade: Adorno e a escola de Frankfurt**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1999.

RUIZ, Enrique E Sánchez. **Hollywood y su hegemonía planetaria**: una aproximación histórico-estructural. n.28 da Colección de Babel, Revista Universidad de Guadalajara, 2003.

SCHWARZ, Roberto. Cultura e Política, 1964-1969. In: **O Pai de Família e outros estudos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SECRETARIA de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Sistema Nacional de Cultura, maio/2005. Disponível em [http://www.forumnaccultura.org.br/forumcultura/arquivos/File/CuiMT\\_2005SetA\\_presentacaoSNC.doc](http://www.forumnaccultura.org.br/forumcultura/arquivos/File/CuiMT_2005SetA_presentacaoSNC.doc). <Acesso em 1 de março de 2007>.

159

SILVA, Antonio Carlos Amancio da. **Produção cinematográfica na vertente estatal** (Embrafilme – Gestão Roberto Farias). 1989. 163 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

SILVA, Fernando Barros e. Empresas de vídeo querem tirar Concine do mercado. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 01 fev. 1990.

SIMIS, Anita. **Legislação cinematográfica brasileira**. Rio de Janeiro: Concine, 1990.

SIMIS, Anita. Leis Cinematográficas: Marcos e Propostas, Novos Projetos e Leis. In: **Curto Circuito** - Revista Trimestral de Comunicação e Culturas Latinas. Lima, União Latina, nº 18 (número especial: "Coloquio Internacional sobre Legislaciones de Cine"), jan./1992, pgs. 36-40.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1996a.

SIMIS, Anita. Mucho Gusto Argentina, Encantado Brasil. **Chasqui** - Revista Latinoamericana de Comunicación. Quito, Editorial Quipus - CIESPAL, nº 54, jun./1996b, p.33-36.

SIMIS, Anita. Cinema e cineastas em tempo de Getúlio Vargas. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba: Departamento de Ciências Sociais da UFPR, nº 9, 1997, p.75 a 80.

SIMIS, Anita. Situación del audiovisual brasileño en la década de los noventa. In: **Revista Comunicación y Sociedad**, Universidad de Guadalajara, Depto. de Estudios de la Comunicación Social, nº 33, Guadalajara, mai-ago/1998, p.93 a 117.

SIMIS, Anita. Televisão e produção independente, publicado na revista eletrônica **Eptic On Line**-Revista Eletrónica Internacional de Economía de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Aracaju, v. 2, n. 1, p. 61-76, jan./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.eptic.he.com.br/revista/RV2.htm>>

SIMIS, Anita. Introdução da TV por assinatura no Brasil: algumas questões. In JAMBEIRO, Othon, BRITTOS, Valério e BENEVENUTO Jr., Álvaro (Orgs.).

**Comunicação, hegemonia e contra-hegemonia.** Salvador: EDUFBA, 2005a, p.115-130.

SIMIS, Anita. A Globo entra no cinema. In: BRITTOS, Valério Cruz e BOLAÑO, César (Org.). **Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia.** São Paulo: Paulus, 2005b.

SIMIS, Anita. Luzes e Foco sobre Kracauer. In: **Revista Estudos de Sociologia**, vol.10, n.18-19, Araraquara, 2005c.

160

SIMIS, Anita. A legislação sobre as concessões na radiodifusão. In **Unirevista**, vol. 1, n. 3, julho/2006a ISSN 1809-4651 Disponível em [http://www.alaic.net/ponencias/UNlrev\\_Simis.pdf#search=%22anita%20simis%22](http://www.alaic.net/ponencias/UNlrev_Simis.pdf#search=%22anita%20simis%22)

SIMIS, Anita. Cinema e democracia: rimas e contrastes. **Eptic On Line: dossiê especial**, [S.l], v. 2, p.59-69, nov. 2006b. Dossiê Cultura e Pensamento - Dinâmicas Culturais. Disponível em: <[http://www.eptic.com.br/portugues/revista\\_CulturaePensamento-vol.2.htm](http://www.eptic.com.br/portugues/revista_CulturaePensamento-vol.2.htm)>.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil.** 2ª edição, São Paulo: Annablume, 2008a.

SIMIS, Anita. Concine 1976-1990. In: **Políticas Culturais em Revista**, no. 1, vol. 1, 2008. Disponível em [www.politicasculturaisemrevista.ufa.br](http://www.politicasculturaisemrevista.ufa.br). Acesso em: 20 ago. 2008b.

SOCIEDADE servidora. **Folha de S. Paulo**, 18/5/2002.

STURM, André. Um olhar sobre a ABD no período 1985/1995. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_36.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_36.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

TOD, Jonh. O financiamento das artes no Reino Unido. In: MOISÉS, José Álvaro; BOTELHO, Isaura (Orgs.). **Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal.** Rio de Janeiro: Funarte, 1997.

TORINHO, Carlos. Os anos dourados do Curta. Disponível em: <[http://www.abdnacional.org.br/livro/livro\\_34.html](http://www.abdnacional.org.br/livro/livro_34.html)>. Acesso em: 23 out. 2007.

TV GLOBO. **Conteúdo Brasil:** Seminário de valorização da produção cultural brasileira. Disponível em: <[www.paytv.com.br/arquivos/documento-globo-puc.pdf](http://www.paytv.com.br/arquivos/documento-globo-puc.pdf)>. Acesso em: 21 fev. 2005.

VOTAÇÃO sobre capital externo pode ser adiada. **Folha de S. Paulo**, 21/5/02.