

## TRAJETÓRIA E NATUREZA DAS POLÍTICAS AUDIOVISUAIS NO BRASIL

Ricardo Cardoso Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo apresenta um breve histórico da relação entre Cinema e Estado no Brasil e discute a natureza das políticas audiovisuais a partir de conceitos e do instrumental da disciplina de Análise de Políticas Públicas, argumentando que, no Brasil, as políticas audiovisuais são desenvolvidas no âmbito das políticas culturais e estas, por sua vez, enquadram-se no rol das chamadas políticas sociais.

**Palavras-chave:** Política Audiovisual, Políticas Públicas, Política Cultural, Cinema.

O cinema é um fenômeno moderno, que possui muitas facetas. Ao mesmo tempo em que é arte, também é indústria. É entretenimento e também é cultura. Possui caráter pedagógico ao mesmo tempo em que pode ser utilizado como veículo de propagação de determinadas visões ideológicas. Historicamente, foram justamente essas múltiplas faces que justificaram a atuação do Estado no setor, não apenas no Brasil, mas em praticamente todos os países – em menor ou maior grau – com significativa produção audiovisual. Dependendo do contexto histórico, social ou político, uma ou outra característica se sobressaiu, mas o certo é que independentemente da existência de uma real finalidade ou interesse público que motivassem a atuação do Estado, cinema e poder sempre mantiveram uma relação de proximidade.

Também deve ser ressaltado que, no Brasil, a atividade cinematográfica viveu seus altos e baixos de acordo com a situação sócio-político-econômica do país. Entretanto, as peculiaridades das políticas de cinema aparentemente tenderam a produzir análises e estudos que as abordavam de forma independente ou descolada do contexto econômico e social.

Conforme mostram os trabalhos relacionados à chamada Historiografia Clássica do Cinema Brasileiro<sup>2</sup>, o cinema aportou no país logo após sua invenção, em fins do século XIX. E nos primeiros anos, a produção, importação e exibição das películas estiveram fortemente ligadas a imigrantes europeus que haviam tido contato com a novidade em seus países de origem, com destaque para os italianos. Por sinal, tanto a

---

<sup>1</sup> Especialista em Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual – Agência Nacional do Cinema (Ancine). E-mail: ricardosos@uol.com.br.

<sup>2</sup> Na chamada Historiografia Clássica do Cinema Brasileiro, destacam-se nomes como Paulo Emílio Salles Gomes, Alex Viány e Jean-Claude Bernadet.



cinematografia brasileira, quanto a italiana, a francesa, a alemã, etc passaram a ser, desde cedo, conhecidas como “cinemas nacionais ou locais”, em oposição ao “cinema internacional” do famoso bairro da cidade americana de “Los Angeles”, tamanha a hegemonia que esta cinematografia detém nas telas ao redor do mundo.

Nessa mesma bibliografia de cunho histórico, já se identifica a necessidade da ação estatal para o desenvolvimento do cinema no Brasil. Em “Cinema: Trajetória no Subdesenvolvimento”, Paulo Emílio Salles Gomes elabora uma periodização da evolução do cinema no Brasil de 1896 a 1966. Ao final do livro, discute os motivos que fizeram com que o cinema se desenvolvesse em determinados países, enquanto em outros – como o Brasil – se mantivesse subdesenvolvido. Conclui que, apenas com suas próprias forças, o cinema não consegue escapar ao subdesenvolvimento. E o caso brasileiro, nas palavras do autor, possui ainda mais especificidades:

“Não somos europeus nem americanos do norte, mas destituídos de cultura original, nada nos é estrangeiro, pois tudo o é. A penosa construção de nós mesmos se desenvolve na dialética rarefeita entre o não ser e o ser outro. O filme brasileiro participa do mecanismo e o altera através de nossa incompetência criativa em copiar. O fenômeno cinematográfico no Brasil testemunha e delinea muita vicissitude nacional.” (GOMES, 1996, p. 90)

Contudo, ainda que as obras desses autores sejam bastante críticas e ultrapassem a simples narração dos fatos históricos e dos ciclos de produção, elas não analisam a questão a partir de uma perspectiva cujo foco seja pensar o Cinema em relação à Economia e à Política. Nesse sentido, vale resgatar o método utilizado por Renato Ortiz, para o qual “falar em cultura brasileira é falar em relações de poder” (ORTIZ, 2006, p. 8). Assim, para se estudar a história da identidade e da cultura brasileira é preciso estudar os interesses dos diferentes grupos sociais na sua relação com o Estado. Entre os estudos que enfatizam o assunto do ponto de vista da Economia Política, destaca-se o basilar trabalho de Anita Simis: “Estado e Cinema no Brasil”. A autora mostra como se deu a relação entre Estado e Cinema, desde a chegada da novidade no país até a implantação do primeiro órgão que verdadeiramente passou a representar uma política de Cinema (o Instituto Nacional de Cinema – INC). Para tanto divide a análise em duas partes: uma abrangendo o período de autoritarismo (1930-1945) e outra o período democrático (1945-1964).

É sabido que o Estado Brasileiro só passou a se organizar e a exercer papel central nos rumos do país a partir da Era Vargas. No que se refere aos aspectos relativos à organização e à unidade de representação, o mesmo pode ser dito em relação ao Cinema. Entretanto, como mostra a autora, ao longo do tempo, a organização da “classe

cinematográfica” caminhou a passos muito mais lentos que a do Estado e sempre a reboque deste. Antes dos anos 1930, a relação do cinema com o poder político ficava mais restrita aos chamados filmes de “cavação”, que se constituíam em obras documentais sob encomenda, muitas vezes de políticos e autoridades públicas. É só a partir de 1930, que tanto o Estado quanto a classe cinematográfica passam se fazer representar de forma institucionalizada. Mas, para contextualizar a questão, é importante lembrar do panorama econômico da época: com a saída da crise – a chamada Grande Depressão, que assolara o Brasil e o mundo–, em 1933, passa-se do padrão primário-exportador para um padrão de desenvolvimento assentado na indústria, porém, ainda subordinada ao café. O café, que havia possibilitado as pré-condições para o desenvolvimento capitalista, fez o papel do departamento de bens de produção (D1). A indústria subordinava-se ao café devido à sua capacidade para importar e de geração de mercado.

Para embarcar na onda da segunda revolução industrial, a atuação do Estado seria fundamental. Era preciso superar o atraso por meio de enormes economias de escala, grande volume de investimento inicial e tecnologia sofisticada e escassa. Mas também era preciso a mobilização do capital industrial nacional. Entretanto, a ausência de um projeto nacional impediu, mais uma vez, esse salto, dado que

“o capital industrial dispunha de oportunidades lucrativas de inversão, com um risco baixo, na medida em que percorresse seu “caminho natural”, afrontando sempre as “linhas de menor resistência”: expandir a indústria existente e promover a diferenciação limitada do setor de bens de produção e do setor de bens de consumo, com a formação da indústria de bens duráveis “leves”, ou, mesmo, converter-se em capital mercantil, invadindo, por exemplo, o ramo imobiliário urbano e o de comercialização de produtos agrícolas” (CARDOSO DE MELLO, 1998, p. 119).

A referência a esse momento de nossa industrialização tem por motivo destacar a ausência de uma burguesia industrial nacional. Ao que tudo indica, Vargas possuía um projeto industrializante já antes do Estado Novo, mas não contava com o apoio da elite nacional para concretizá-lo. De forma não-linear ele foi levando esse processo ao limite, mas não conseguiu implantar sua chamada alternativa nacional-popular, já que os setores mais dinâmicos da sociedade optaram pelo “caminho natural”. Nesse contexto, a implantação de uma indústria cinematográfica no Brasil ficava bastante dificultada. Ainda assim, nos anos 30, por meio da iniciativa do jornalista e crítico de cinema Adhemar Gonzaga, dono do Grupo responsável pela revista Cinearte, e de Pedro Lima, que também colaborava com a revista, foi fundada no Rio de Janeiro a Cinédia, considerada um dos marcos do desenvolvimento do cinema brasileiro. De qualquer

forma, a fundação da Cinédia pode ser considerada mais como fruto da paixão pelo cinema de um grupo de jovens idealistas do que parte de um processo nacional-desenvolvimentista liderado pela burguesia industrial do país.

Além disso, apesar de ter alcançado sucesso em várias produções, o objetivo de se constituir como um permanente complexo produtor destinado a realizar filmes de qualidade e comercialmente rentáveis, aos moldes da indústria americana, não foi totalmente alcançado pela Cinédia. Conforme a análise de SIMIS (1996), no início da relação com o Estado, o cinema era vislumbrado como instrumento pedagógico. Nesse contexto, a educação era tida como o caminho para a revolução social e o desenvolvimento. Depois, sob o regime autoritário varguista, o cinema passou a ser considerado como instrumento de propaganda e ideologia, com a missão de estimular a integração nacional e a formação da nação. É quando o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) do governo federal passa a se utilizar da estrutura das empresas de produção – com destaque para a Cinédia – para a produção de seus cinejornais e materiais propagandísticos.

Além do mais, conforme a análise de CALIL (2004), ainda que a proposta de Adhemar Gonzaga lograsse êxito, ela não seria capaz de introduzir de fato uma indústria cinematográfica no país, já que a Cinédia atuava apenas na produção, como uma “fábrica de filmes”, e não pretendia verticalizar a cadeia como um todo. Diferentemente do que ocorreu com a Atlântida, que, nos anos 40, após ser vendida para o empresário Luiz Severiano Ribeiro Jr, passou a integrar um grupo que atuava também na distribuição (por meio da UCB) e na exibição (através do circuito Severiano Ribeiro). Entretanto, de acordo com CALIL (2004), a relação comercial e amistosa de Severiano Ribeiro com os norte-americanos não o impulsionaram para o caminho da verticalização de fato, que poderia, por sua vez, empreender as bases de uma indústria. Pode-se dizer, mais uma vez, que prevaleceu o “caminho natural”.

Um pouco mais tarde, no final dos anos 40, é fundada a Companhia Cinematográfica Vera Cruz, que também marcou a história do desenvolvimento do cinema no país. Diferentemente da Cinédia e da Atlântida, a Vera Cruz surge a partir da burguesia industrial – no caso, a paulista – por iniciativa dos empresários de origem italiana Franco Zampari e Francisco Matarazzo Sobrinho. Dispondo de profissionais formados no exterior, como por exemplo Alberto Cavalcanti, a Vera Cruz, também inspirada no modelo hollywoodiano, se propunha a realizar um cinema brasileiro em bases industriais e utilizava o lema "Produção Brasileira de Padrão Internacional". Ao

longo de sua curta existência (1950-1954) a Vera Cruz produziu 22 filmes de longa-metragem – com destaque para *O Cangaceiro*, premiado em Cannes e sucesso de bilheteria ao redor do mundo – e revelou um dos grandes nomes do cinema brasileiro, Amácio Mazzaropi.

Porém, a esperança de instaurar de fato uma indústria de cinema auto-sustentável não durou muito. Vários fatores parecem ter contribuído para a falência da Vera Cruz, como as condições impostas pelas distribuidoras americanas e a falta de mecanismos de proteção à produção nacional, mas SIMIS (1996) destaca dois fatores em especial: o tabelamento dos ingressos, que onerava mais os filmes nacionais, uma vez que para os filmes estrangeiros exibidos em cinemas *cinemascope* poderia se cobrar um valor maior de ingresso; e a forma como estavam estruturados os circuitos de salas de exibição, o que resultava na redução do tempo em que os filmes permaneciam em cartaz. Ao mesmo tempo, por meio de um artifício cambial possibilitado por instruções da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) do Banco do Brasil, que estabeleciam taxas de câmbio múltiplas e variáveis, os filmes estrangeiros se beneficiaram de uma espécie de subvenção concedida pelo governo brasileiro, que pagava a diferença entre o câmbio do dólar oficial e do paralelo.

Com o fim do Estado Novo, segundo a visão de SIMIS (1996), ocorreu uma maior abertura e o surgimento de uma nova mentalidade cinematográfica brasileira, porém, ainda dentro de um aparato centralizador. Somente em 1966, já sob novo regime autoritário, é que todo esse debate em torno do papel do Estado no setor resultaria na criação do Instituto Nacional de Cinema – INC.

Ainda no final dos anos 60, foi criada a Empresa Brasileira de Filmes – Embrafilme, que nos anos 70 representou um marco da atuação estatal no setor. Ao longo de toda a década e até o início dos anos 80, a Embrafilme alçou o cinema brasileiro a um novo patamar de conquista do mercado interno. A Embrafilme, constituída sob a forma de empresa mista, significou uma mudança na política cultural do Estado, que passava a atuar diretamente na produção e distribuição das obras brasileiras. E isso se deu de forma tão marcante, que a nova estatal acabou representando um risco concorrencial para as *majors*<sup>3</sup> americanas. Durante a gestão de Roberto Farias, com Gustavo Dahl à frente da superintendência de comercialização e distribuição da empresa, a Embrafilme se tornou a segunda maior distribuidora do país e

---

3 Atualmente são consideradas majors os seguintes estúdios/distribuidores: Disney, Universal, Warner, Paramount, Sony (Columbia) e Fox. Nos anos 70, a MGM também pertencia a esse seleto grupo.

o cinema brasileiro ocupou cerca de um terço do mercado interno. Dessa forma, foi na “Era de ouro da Embrafilme” que ocorreu o único momento em que o Estado teve atuação marcante tanto na produção, quanto no elo da distribuição e comercialização das obras nacionais. Sendo importante ressaltar que isso se deu em um período de crescimento econômico do país, conhecido como o “milagre econômico brasileiro”.

À exemplo da Economia, nos anos 1980 o cinema brasileiro viveu um período de crise, com a classe cinematográfica em constante atrito com a Embrafilme, acusada, por sua vez, de gerir os recursos públicos de forma perdulária e clientelista, além de servir de cabide de empregos.

Os anos 90 iniciaram sob o governo do Presidente Fernando Collor, que encetou um processo de abertura econômica e de transformação do papel do Estado. Do ponto de vista macroeconômico, um dos maiores problemas do país era o quadro de hiperinflação, sendo que desde os anos 80 já ocorreram tentativas frustradas de estabilizar a inflação, com destaque para o Plano Cruzado e para o Plano Collor. No plano global, vivia-se um momento de hegemonia do pensamento liberal, refletido no novo desenho do comércio internacional, bem como nas transformações em relação às finanças e à integração entre os países. A liberalização financeira e comercial caracterizou o processo que ficou conhecido como Globalização.

Já no plano cinematográfico, após a extinção dos órgãos que fomentavam e regulavam a atividade cinematográfica, o Estado passou a promover uma nova política para o setor, com base no financiamento por meio de leis de incentivo fiscal. Se por um lado essa política provocou a recuperação e o aumento da produção nacional – no que ficou conhecido como a fase de Retomada do Cinema Brasileiro –, por outro introduziram distorções e desequilíbrios que para muitos configuram um processo perverso de privatização da cultura.

Mas, mesmo que muitos atores do mercado estivessem satisfeitos com a retomada do financiamento – agora já sob um contexto de estabilidade monetária por conta do Plano Real –, bem como com a atuação mais discreta do Estado na atividade, a ausência de um órgão executivo federal especificamente voltado ao cinema, que pudesse ser o interlocutor e ao mesmo tempo representante da atividade no poder passou a ser uma necessidade. Assim, no final do século, depois de quase cinquenta anos da realização dos primeiros Congressos Brasileiros de Cinema, a classe cinematográfica se reuniu novamente, dessa vez em Porto Alegre. Sob a presidência de Gustavo Dahl, o III CBC, ocorrido em meados de 2000, reuniu cineastas, produtores,

técnicos, exibidores, distribuidores e representantes de emissoras de TV públicas e privadas, além de críticos e pesquisadores. Entre as resoluções do Congresso, figurava o apoio à criação, no âmbito do Governo Federal, de um novo órgão gestor da atividade cinematográfica. Como consequência, no ano seguinte, foi criada a Agência Nacional do Cinema – Ancine e o Conselho Superior de Cinema, responsável pela formulação das políticas cinematográficas.

### **Políticas Audiovisuais pelo prisma da Análise de Políticas Públicas (APP)**

Desde logo vale dizer que a teoria comporta uma série de significados para o conceito de Políticas Públicas. No âmbito desse trabalho, adotou-se um dos mais simples e mais utilizados, que é o que entende as políticas públicas como sendo aquilo que o Estado faz ou como sendo “o Estado em ação”, na clássica definição de Jobert e Müller<sup>4</sup>. É claro que essa definição pode ser mais detalhada e especificada, mas o essencial diz respeito à análise dos programas governamentais e, portanto, se refere ao que na língua inglesa é denominado como *policy*, em contraponto à *politics*, que se refere à política como atividade mais genérica relacionada aos fenômenos do poder (representação política, partidos, eleições, etc). Ressalte-se ainda que as políticas públicas não envolvem apenas as ações concretas, mas também podem incluir a chamada “não decisão” ou falta de ação. A “não decisão”, dessa forma também pode ser considerada como uma política de não intervir em determinada área ou assunto.

No Brasil, a área de estudos de políticas públicas surgiu no período de transição do regime militar para a democracia, entre o final da década de 1970 e meados dos anos 1980. Tradicionalmente, os pesquisadores de políticas públicas se debruçaram sobre determinadas políticas sociais, com destaque para Saúde, Educação, Previdência Social, Habitação e Saneamento.

Ainda que não tenha sido objeto de estudo dessa disciplina, do ponto de vista da Análise de Políticas Públicas, a política de cinema e audiovisual pode ser considerada como multidisciplinar ou transversal, pois envolve várias áreas e ações do governo, como a política industrial, a educacional, a turística, a trabalhista e a cultural. Entretanto, no Brasil, historicamente, ela esteve principalmente abrigada nas chamadas políticas culturais.

A relação entre Estado e Cultura no Brasil é bastante antiga e remete ao período imperial. No entanto, adotando-se um conceito amplo de Cultura, não se pode falar em

---

<sup>4</sup> “O Estado em ação” é o título de um livro escrito pelos dois autores.

políticas culturais antes de 1930, época em que se dá a institucionalização do aparato administrativo do Estado, no governo Getúlio Vargas. O conceito de cultura, como se sabe, é dos mais difíceis e controversos, mas para o âmbito do objeto desse estudo, adotou-se o utilizado por BOTELHO (2007):

“Trata-se aqui da adoção de um conceito ampliado de cultura de forma a abarcar os fazeres e saberes populares e não apenas se restringir ao universo das belas-artes como sendo “a cultura” – singular e com C maiúsculo. Ou seja, vale nesta linha de continuidade a incorporação da dimensão antropológica da cultura, aquela que, levada às últimas conseqüências tem em vista a formação global do indivíduo, a valorização de seus modos de viver, pensar e fruir, de suas manifestações simbólicas e materiais, e que busca, ao mesmo tempo, ampliar seu repertório de informação cultural, enriquecendo e alargando sua capacidade de agir sobre o mundo. O essencial é a qualidade de vida e a cidadania, tendo a população como foco”. (BOTELHO, 2007, p.110)

Nesse sentido, ainda que abarquem outras áreas e campos, cinema e audiovisual, em sua dimensão simbólica, são partes importantes do que se entende por Cultura. Para além da dimensão artística, tal qual a indústria editorial e da música, o audiovisual se configura na forma de indústria cultural, cuja cadeia produtiva é tradicionalmente constituída pelos processos de produção, distribuição e exibição. E de acordo com os pensadores da chamada Escola de Frankfurt<sup>5</sup>, o cinema realmente é um dos principais componentes da indústria cultural, que, no entanto, assume um significado distinto do usualmente utilizado. Na visão crítica desses pensadores afiliados à tradição marxista, a indústria cultural se caracteriza como uma forma de dominação e manipulação da sociedade. No final das contas, para essa escola teórica, todos os filmes são iguais.

De toda forma, independente da visão que se tenha a respeito do significado dos filmes na sociedade moderna, fica claro que eles são parte fundamental da dimensão cultural. E, no Brasil, historicamente, a intervenção do Estado nessa área se deu por meio da esfera cultural. É interessante verificar que no primeiro texto legal relativo ao setor cinematográfico, o decreto 21.430/32, já se justificava a atuação estatal através da identificação entre cinema e cultura popular. Segundo SIMIS (1996, p. 94), “O decreto, que nacionalizou o serviço de censura dos filmes cinematográficos, partia do reconhecimento do cinema como um “meio de diversão de que o público já não prescindia”, considerando-o instrumento importante para a atuação no plano da “cultura popular”, desde que fosse “convenientemente regulamentado”.”

De um ponto de vista endógeno, ou seja, tomando como referência apenas o setor cultural, a atuação estatal foi sempre marcante. Porém, se considerarmos o

---

5 Com destaque para Theodor Adorno, Max Horkheimer e Walter Benjamin.

tamanho do gasto social da área da Cultura, em comparação com outras áreas como Educação, Saúde e Previdência Social, por exemplo, é possível afirmar que a atuação do Estado no âmbito da Cultura nunca foi destacada. Também por isso, a política cultural nunca foi objeto de análise importante no campo das políticas públicas, até porque, no Brasil, a agenda dos pesquisadores costuma se subordinar à agenda política. Isso acarretou baixa acumulação de conhecimento e de pesquisadores. Apenas mais recentemente, por meio de iniciativas do próprio governo ou pesquisadores vinculados a órgãos e institutos governamentais é que esse quadro começou a se alterar. Sob a organização de Antônio Albino Canelas, a EDUFBA lançou, em 2007, a coletânea “Políticas Culturais no Brasil”, que traz diferentes pontos de vista sobre a questão. Além de análises críticas sobre a evolução da matéria, os autores apontam as prioridades de uma política cultural nacional. Outras fontes relevantes são os dois cadernos escritos por Frederico A. Barbosa da Silva e publicados pelo Ministério da Cultura em conjunto com o IPEA: “Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento” e “Política Cultural no Brasil, 2002-2006: acompanhamento e análise”. Os dois trabalhos apresentam análise e dados importantes para se estudar o setor.

Além disso, recentemente os economistas passaram a dedicar maior espaço ao estudo dos campos de Economia da Cultura, Economia Criativa, Economia do Entretenimento ou ainda Economia do uso do tempo. Apesar dos diferentes enfoques de cada campo, a chamada Economia do Audiovisual é parte importante das análises. Nesses setores, o modo de produção e de circulação de bens e serviços é baseado em criação e não segue os paradigmas da economia industrial clássica. Neles, a inovação e a relação com as novas tecnologias também são fatores importantes. Em relação à literatura da área, merecem destaque o trabalho de dois importantes autores franceses com experiência em gestão cultural: Françoise Benhamou e seu “A economia da cultura” e Paul Tolila, que publicou “Cultura e economia”. BENHAMOU discute importantes conceitos para o estudo do setor, na medida em que se preocupa com o consumo dos bens culturais e seus impactos em termos de geração de emprego e renda. Analisa também a chamada indústria cultural e destaca a questão das políticas culturais e o papel do Estado. Outra contribuição relevante da autora, do ponto de vista teórico, é a discussão em torno dos fundamentos econômicos das políticas sociais. Conforme sua análise, pode-se elencar os principais fatores que justificam a intervenção do Estado na cultura: a) as falhas de mercado resultantes do fato de os bens culturais serem coletivos e indivisíveis; b) as externalidades positivas decorrentes da produção e consumo dos

bens culturais; c) o efeito multiplicador da cultura sobre a atividade econômica; d) a redução das desigualdades sociais; e) a redução dos fatores de incerteza quanto à qualidade dos bens culturais resultantes da assimetria de informações de determinados mercados; e f) a garantia de transmissão do patrimônio cultural às gerações futuras.

Em que pese o fato de a literatura geralmente considerar o setor cultural como algo independente da área social, a presente análise parte da premissa que as políticas sociais englobam as políticas culturais ou que, no mínimo, as duas devem ser tratadas como um conjunto único. Dessa forma, elas também podem ser situadas no que se conhece como um padrão de intervenção estatal nas áreas que conformam as políticas sociais no Brasil.

### **Aplicação dos conceitos da APP no âmbito das Políticas Audiovisuais**

Para facilitar as análises, uma política pública costuma ser dividida em basicamente quatro ciclos ou fases: Identificação do problema ou formação da agenda; Formulação da Política; Implementação da Política; e Monitoramento e Avaliação da Política. Além disso, no estudo de Políticas Públicas são utilizados modelos de análise. DYE (2009) relaciona os seguintes modelos: modelo institucional; modelo de processo, modelo de grupo; modelo de elite; modelo racional; modelo incremental; modelo da teoria de jogos; modelo da opção pública; e modelo sistêmico. E como lembra o autor “embora algumas políticas pareçam, à primeira vista, deixar-se explicar por um dos modelos em particular, a maioria delas são uma composição de planejamento racional, incrementalismo, atividade de grupos de interesse, preferências de elites, forças sistemas, partida de jogo, opção pública processos políticos e institucionais” (DYE, 2009, p.100)

No Brasil, nos últimos anos, as análises que tomam como base o neoinstitucionalismo, em suas várias vertentes (econômico ou da escolha racional, histórico e sociológico) têm aumentado bastante. De forma simplificada, a abordagem neoinstitucionalista afirma que “as instituições importam” e busca explicar o papel que elas desempenham no resultado das políticas. E por “instituição” deve-se entender o conjunto de normas formais e informais que ordenam o campo sob análise. Em outras palavras, são as regras do jogo.

Por sua natureza, as políticas públicas podem ser divididas em distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. São essas características da política que definirão o que se denomina como “Arena política”. As políticas (e arenas) distributivas

e redistributivas se diferenciam pelo nível de conflito e grau de polarização. Enquanto as políticas distributivas se referem a decisões alocativas, geram pouco conflito e envolvem grande número de pessoas, tentando contemplar todos os interesses, as redistributivas são bastante conflituosas e mais polarizadas. Estas costumam ser definidas como “jogos de soma zero”, em que para que um ganhe, o outro tem que perder. Já a política regulatória objetiva regular ou disciplinar uma determinada área ou atividade. Envolve coalizões políticas com interesses claros e opostos, sendo que o nível de conflito depende da disputa em jogo. Por fim, as políticas constitutivas se caracterizam por estabelecer os procedimentos para a adoção das decisões, ou, em outras palavras, são políticas que redefinem as regras do jogo. Nesse sentido, em termos gerais, grande parte das políticas audiovisuais pode ser classificada como regulatória. As definições de marcos legais para os setores de TV por assinatura e de radiodifusão são bons exemplos de políticas claramente regulatórias.

Além de conformar as distintas arenas políticas, cada tipo de política pressupõe uma rede diferente de atores, diferentes estruturas de tomada de decisão e diferentes contextos institucionais.

No que se refere aos atores relevantes no âmbito das políticas audiovisuais, destacam-se os sindicatos e associações de classes (artistas, produtores, distribuidores e exibidores, radiodifusores, empresas de TV por assinatura, etc), os agentes internacionais (como o governo dos EUA, a MPAA, etc), os políticos e burocratas (que constituem os chamados atores públicos) e a mídia (que geralmente é um ator indireto das políticas, pois influencia a opinião pública e dá maior ou menor visibilidade para determinadas questões, mas que, no caso da política audiovisual, é parte diretamente interessada). Uma das características das políticas audiovisuais, em termos genéricos, é o peso diminuto de atores que geralmente são relevantes em outras políticas, tais como os trabalhadores e consumidores. Com exceção de determinados temas, geralmente tais atores são alijados do processo de formação da agenda e de formulação das políticas audiovisuais. Inexistem, por exemplo, associações de defesa do interesse do público de cinema no Brasil, ainda que o movimento cineclubista reivindique esse papel para si.

Tendo em vista essa composição de atores, modelos como o de grupos de interesses e o da teoria das elites podem ser bons instrumentos para análise das duas primeiras fases do ciclo das políticas audiovisuais (formação da agenda e formulação da política). Segundo o primeiro, a interação entre os grupos é o fato mais importante da política, que nada mais é que o equilíbrio alcançado entre esses grupos. Administrar o

conflito entre eles é tarefa do sistema político. As políticas relacionadas à televisão (aberta e fechada) podem ser enquadradas nessa análise. Por outro lado, a teoria das elites analisa as políticas sob o prisma das preferências e valores da elite governante. Para esse modelo, “o povo” é apático e mal informado. É a elite quem molda a opinião das massas. As políticas fluem de cima para baixo. Como as elites são conservadoras, pois não querem a mudança do sistema, as políticas tendem ao incrementalismo. Esse arcabouço parece explicar boa parte da intervenção estatal na área cinematográfica, e mais especificamente as políticas voltadas ao elo da produção. Nesse caso, historicamente, os atores que demandam soluções ao governo falam em nome do povo, que, por sua vez, não tem voz no processo. Em relação à tomada de decisões, boa parte das políticas atravessa governos, recebendo alterações incrementais, como é o caso das políticas de cota de tela, de incentivos fiscais e de fomento direto. No caso da política de comunicação, além da presença dos grupos de mídia, parte dos próprios políticos que formulam a política tem interesse direto na questão, visto que participam dos grupos regionais que controlam os meios de comunicação. O povo, mais uma vez, não tem assento nessa arena política.

Em relação à formação da agenda, de forma mais específica, a primeira constatação é a de que há problemas que entram na agenda e outros que permanecem apenas como “estado de coisas”, ou seja, não se tornam prioridade para os tomadores de decisões (RUAS). Na área audiovisual, pode-se afirmar que a democratização da mídia televisiva é um problema de difícil inclusão na agenda, por exemplo. A própria questão da universalização do acesso às obras audiovisuais brasileiras, apesar do imperativo constitucional, ainda não constitui item importante da agenda governamental. Aliás, nas demais políticas sociais, a questão da universalização do acesso esteve na agenda no final dos anos 80 e início dos anos 90, mas depois deu lugar à chamada “focalização”. Desse ponto de vista, a agenda da política audiovisual encontra-se atrasada. Fossem outros os atores relevantes, a situação poderia ser distinta. Nesse sentido, vale lembrar que os setores que incluíram a questão da universalização do acesso na agenda da política setorial eram marcados por estruturas institucionais que estimulavam a participação: os conselhos gestores de políticas públicas (como os das áreas de saúde, assistência social, trabalho, educação, etc).

Caso o problema entre na agenda, passa-se para a fase de Formulação da Política, que inicia com a formulação de alternativas, momento em que são apresentadas as preferências dos atores. Em função das preferências e das expectativas de resultados

(vantagens e desvantagens) de cada alternativa na solução de um problema, os atores fazem alianças entre si e entram em disputa. Daí é que de fato se formam as arenas políticas já mencionadas: distributivas, regulatórias e redistributivas (RUAS).

No que se refere aos tomadores de decisão (ou *polymakers*) das políticas audiovisuais atuais, podem ser destacados o Congresso Nacional, o Conselho Superior de Cinema e os Ministérios da Cultura e das Comunicações. Teoricamente, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) apenas regulamenta e implementa as políticas formuladas nas outras instâncias, no entanto, muitos consideram que ela também exerce a função de formuladora de políticas, extrapolando suas competências. De toda forma, é fato que a Ancine participa de tomadas de decisões importantes, até porque integra instâncias representativas, como o Conselho Superior de Cinema.

Assim, pode-se dizer que o incrementalismo, a baixa participação de setores importantes da sociedade (como trabalhadores e consumidores), e grande força de grupos econômicos nacionais e internacionais, com poder de veto e obstrução, estão entre as principais características da formulação das políticas audiovisuais no Brasil. Tudo isso combinado leva a um baixo nível de inovação das políticas, que tendem a se manter ou serem readotadas de tempos em tempos. Nessa mesma linha, um conceito interessante desenvolvido no âmbito do neoinstitucionalismo é o de *Path dependency* ou dependência da trajetória. Segundo essa perspectiva, em determinadas áreas, as ações e políticas do presente são bastante condicionadas por ações e políticas do passado, ou seja, dada a realização de uma determinada ação ou escolha no passado, os formuladores atuais têm uma menor margem de manobra ou têm menos opções de escolhas. Na área audiovisual, isso pode ser encontrado nas leis de incentivo. Dado que o cenário atual da produção é totalmente dependente das leis, os formuladores ficam amarrados, pois, mesmo conhecendo suas distorções, eles não podem aboli-las sem apresentar uma alternativa que permita a manutenção do sistema produtivo.

No que diz respeito à fase de implementação, retorna-se à questão do papel da Ancine. Conforme a norma que a criou, a Ancine é o órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. Entre seus vários objetivos, destacam-se o de “aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado” e o de “promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras”. E entre as competências, pode-se salientar a

de “executar a política nacional de fomento ao cinema”, “coordenar as ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica e videofonográfica, ressalvadas as competências dos Ministérios da Cultura e das Comunicações” e “gerir programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional”. Assim, se a formulação da política é competência do Congresso Nacional e ministérios setoriais (por meio do Conselho Superior do Cinema), boa parte da implementação ocorre em função das ações da Agência.

No entanto, em que pese seus objetivos serem bastante abrangentes, o fato de ser uma “Agência Nacional do Cinema”, faz com que muitos atores interessados (os chamados *stakeholders*) defendam que ela só pode atuar na área cinematográfica, de forma mais restrita. Tentativas de se estabelecer normas e medidas que de alguma forma afetem o setor televisivo, por exemplo, são prontamente rechaçadas. De toda a forma, tanto o Conselho, quanto a Agência têm como objetivo estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado. Mas, para além da Ancine, há outros órgãos e entes vinculados ao Estado que implementam políticas audiovisuais. No âmbito federal, têm-se os ministérios da Cultura (incluindo fundações e entes a ele relacionados) e das Comunicações, principalmente. Na administração indireta federal, há o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Nas esferas estaduais e municipais há ainda as secretarias de cultura e empresas públicas, tais como a RioFilme, no município do Rio de Janeiro.

Voltando ao ciclo das políticas públicas, na área audiovisual, a última etapa do ciclo, o Monitoramento e Avaliação, se dá no âmbito dos mesmos órgãos formuladores e implementadores da política. Entretanto, assim como ocorre em várias áreas do Estado brasileiro, não há uma cultura de avaliação mais séria dos programas e políticas adotados no âmbito dos órgãos que tratam da questão audiovisual. Como se sabe, para ser bem sucedida, a avaliação já precisa ser pensada quando do momento da formulação e planejamento dos programas, o que ainda não é uma prática comum no setor. Por tudo isso, uma avaliação mais ampla das políticas que vêm sendo implementadas no nível federal nos últimos anos ainda está por ser feita. Tendo em vista a máxima de que “cinema é o encontro do filme com o seu público”, há que se fazer a crítica dos resultados até aqui alcançados pelas políticas em vigor. Até porque quem na verdade financia a produção cinematográfica nacional é o contribuinte. É hora, portanto, de se avaliarem os resultados da “política de incentivos fiscais” não apenas no que se refere

ao aumento do número de filmes produzidos, mas também em relação à efetividade dos resultados, que, nesse caso, se materializam também na questão do acesso às obras.

### **Referências Bibliográficas**

ADORNO, Theodor W. Indústria Cultural e sociedade; seleção de textos Jorge Mattos Brito de Almeida. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BENHAMOU, Françoise. A economia da cultura; tradução Geraldo Gerson de Souza. Cotia, SP: Ateliê Editorial, 2007.

BERNADET, Jean-Claude. Historiografia clássica do cinema brasileiro: metodologia e pedagogia. São Paulo: Annablume, 2004.

BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das idéias. In: RUBIM, Albino e BARBALHO, Alexandre (orgs). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007.

CALIL, Carlos Augusto Machado. Política e Indústria Audiovisual no Brasil: Uma perspectiva histórica. São Paulo: 2004. Mimeografado.

CARDOSO DE MELLO, J. M. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. São Paulo: Editora da Unicamp, 1998.

DYE, Thomas R.. M. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G & GUIMARÃES, Tomás de A. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora de Brasília, 2009.

GOMES, Paulo Emílio Sales. Cinema: Trajetória no subdesenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

ORTIZ, Renato. Cultura brasileira e identidade nacional. São Paulo: Brasiliense, 2006. (8ª reimpr. da 5. ed. de 1994)

RUAS, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. S. I., s. d., 19 p, mimeo.

RUBIN, Antônio Albino (org). *Políticas Culturais no Brasil*. Salvador: EDUFBA, 2007.

SIMIS, Anita. Estado e cinema do Brasil. São Paulo: ANNABLUME, 1996.

TOLILA, Paul. Cultura e economia: problemas, hipóteses, pistas. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2007.