

**18º Congresso Brasileiro de Sociologia**

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: Sociologia da Cultura

Título do Trabalho: Cinema, políticas e neoliberalismo

Nome completo e instituição do(s) autor(es):

Telmo Antonio Dinelli Estevinho

Universidade Federal do Mato Grosso, UFMT.

O processo de redemocratização no Brasil envolveu uma transformação no padrão de relação entre Estado e sociedade e uma estrutura político institucional que remontava aos anos 1930. O chamado Estado desenvolvimentista foi o artífice cuja capacidade em conectar sociedade, governo e capital privado foi posto a prova neste processo, que ocorreu em conjunto com uma série de fenômenos – como a globalização econômica e financeira – dificultando as tentativas de estabilização política nos anos 1980.

As ideias hegemônicas nas instituições econômicas internacionais também haviam se alterado em direção ao modelo neoliberal cuja proposta básica consistia em restrição do gasto público e internacionalização dos fluxos financeiros. O espaço para políticas econômicas mais autônomas havia se reduzido drasticamente nos anos 1980 minando assim as bases do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro: as teses de uma industrialização associada ao capital internacional e as empresas estatais não encontravam mais grupos que a sustentassem. Desregulamentação das atividades privadas; rígido controle na atuação das empresas públicas e internacionalização da economia tornaram-se fundamentos que estruturaram as relações entre Estado e sociedade desde o início dos anos 1980.

A eleição de Fernando Collor em 1989 e sua posse em março de 1990 consuma a institucionalização deste debate que ocorria em larga medida em diversas instituições da sociedade e o internaliza no interior da própria burocracia estatal: o modelo desenvolvimentista pautado na industrialização por meio da substituição das importações pela produção nacional seria substituído por um novo modelo.

Ao mesmo tempo uma sociedade civil mais ativa por meio de um novo padrão de associação presente em diversos grupos apontava para uma autonomia crescente em relação a um Estado que tradicionalmente as atendia de forma controlada. Este perdeu o ímpeto articulador entre os diversos setores sociais e no interior da própria atividade governamental e se defrontou com novos e múltiplos centros de poder: nas atividades legislativas, nos executivos municipais e estaduais e no interior da própria burocracia estatal.

O cinema brasileiro chega ao processo de redemocratização fortemente atado ao Estado e especial ao regime autoritário que lhe deu o principal suporte por meio das políticas implementadas pelo Instituto Nacional de Cinema (INC) nos anos 1960 e depois pela Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME), ambas agências estatais. Enfrentando um ambiente econômico instável, que se por um lado restringia a performance comercial dos filmes por outro levava o governo a eleger prioridades que não o investimento e manutenção do campo cultural; o cinema brasileiro – e seus setores mais influentes politicamente – não tinham muitas opções a não ser ressaltar as conexões entre filme, cultura e nacionalidade buscando a continuidade dos investimentos públicos na área. No final dos anos 1980, com mercado restrito as salas de cinema – dominadas pelo filme importado – e sem acesso a televisão, a sobrevivência econômica dependia basicamente dos recursos estatais.

A sociedade naquele momento ainda se batia contra a herança do regime autoritário e setores mais específicos – representados pela imprensa – faziam campanha aberta contra a EMBRAFILME e as políticas de subsídio ao cinema brasileiro. O fim da empresa em 1990 representava um catalisador de todas estas tendências: sociedade civil mais atuante; crise econômica e consolidação do neoliberalismo; eleição do primeiro presidente por voto direto; transformações na indústria do cinema e especialmente o fechamento dos horizontes para o filme brasileiro.

A última assembleia geral da EMBRAFILME ocorreu em 25 de maio de 1990 cuja pauta era efetuar sua dissolução por meio de um representante do governo federal, Adnor Pitanga, responsável por esta função. Como o governo respondia pela maior parte das ações da empresa esta foi considerada encerrada.<sup>1</sup> Os votos contrários a dissolução da empresa vieram dos acionistas minoritários – cineastas e produtores – que também registraram em ata depoimentos críticos a tal medida. Curiosamente, o governo estadual do Paraná – um dos acionistas minoritários da EMBRAFILME e por meio de seu representante – proferiu voto contrário e solicitou que a liquidação da empresa não afetasse a continuidade das

---

<sup>1</sup> A dissolução da Embrafilme ocorreu de acordo com a lei 8.029 de 12 de abril de 1990.

produções nem que a distribuição dos filmes brasileiros sofresse algum tipo de prejuízo.<sup>2</sup>

Entre os argumentos mobilizados para a continuidade da empresa, os cineastas enfatizaram sobretudo a presença do filme importado; a evasão de divisas e a desnacionalização do setor: para o cineasta Roberto Farias, somente no ano anterior (1989), quarenta milhões de dólares tinham sido remetidos ao exterior pelas distribuidoras estrangeiras.

O impacto das primeiras medidas anunciadas por Collor – extinção do Ministério da Cultura e transformação de sua estrutura em uma Secretaria da Cultura ligada a Presidência da República e das autarquias, fundações e empresas da área cultural – foi devastador para o cinema brasileiro não apenas por seu impacto econômico mas sobretudo por sua dimensão simbólica: o retorno a democracia política abandonava um setor da cultura brasileira no qual a reflexão sobre autonomia estética, independência autoral e autoconsciência nacional tinham sido centrais.

O objetivo deste artigo é retomar esta história ao observar os mecanismos e processos que resultaram no esgarçamento dos elos entre Estado e cinema no Brasil no início dos anos 1990 e de como as políticas foram reconstruídas: apesar da conjuntura crítica enfrentada pelo cinema brasileiro naquele contexto as conexões entre cineastas e burocracia estatal continuavam ativas.

Um dos primeiros atos assinados pelo presidente Fernando Collor em março de 1990 transformava radicalmente a estrutura institucional das políticas de cinema no Brasil: por meio de uma medida provisória foram dissolvidas a EMBRAFILME, a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e o Conselho Nacional de Cinema (Concine), entre outras agências de apoio estatal a cultura.<sup>3</sup>

Com estes passos, uma conjuntura crítica foi constituída abrindo novamente as oportunidades para o cinema brasileiro; se por um lado as

---

<sup>2</sup> O governador do Paraná naquele momento era Álvaro Dias, do PMDB, partido que não compunha a coalizão que sustentava o governo no Parlamento. Também manifestaram voto contrário a dissolução da EMBRAFILME os seguintes cineastas e produtores: Carlos Hugo Christensen, Neville de Almeida, Paulo Thiago, Arnaldo Jabor, Susana de Moraes, Roberto Farias, Teresa Trautman, entre outros. Ata da Assembleia Geral Extraordinária, EMBRAFILME, 25/05/1990.

<sup>3</sup> A MP 150, de 15/03/1990 alterava o status do Ministério da Cultura, transformando-o em Secretaria vinculada a Presidência da República. Lei 8.028, de 12/04/1990. A MP 151, de 15/03/1990 dissolvia diversas fundações e empresas estatais como a EMBRAFILME. Lei n. 8.029, de 12/04/1990.

medidas privavam produtores e cineastas de um suporte para a reprodução institucional de suas atividades, por outro os liberava para modelos de políticas inteiramente novos ou distintos daqueles adotados nos trinta anos precedentes. Uma conjuntura crítica é um momento no qual a estabilidade institucional está rompida e alternativas políticas antes obstruídas podem estar novamente disponíveis: neste contexto de mudanças drásticas os atores tem diante de si um terreno aberto a ser explorado.

Neste processo muitas propostas foram debatidas pelo cinema brasileiro, prevalecendo a reedição de políticas adotadas no passado e posições que revelavam a ausência de um projeto que renovasse a interlocução com o Estado. Muitos cineastas já propunham a privatização da EMBRAFILME nos anos anteriores ao decreto emitido por Collor, mas uma política compensatória a tal processo nunca foi esboçada claramente: Nelson Pereira dos Santos apostava no encerramento das atividades governamentais no cinema e se declarava contrário as medidas intervencionistas; para ele a solução seria o estabelecimento do livre mercado nos assuntos do cinema:

O mercado deve ficar aberto as importações e a livre competição entre os filmes. O acesso dos filmes as telas deve ser igual para todos, até porque nenhum filme se exhibe por força de lei, mas por negociação livre entre o produto, o distribuidor e o exibidor.<sup>4</sup>

Para Roberto Farias a privatização da EMBRAFILME poderia ser uma solução mais estratégica se adotada em conjunto com um adicional de renda devido ao produtor e exibidor e uma parceria com as redes de televisão:

Nos últimos dez anos foram gastos US\$ 50 milhões em despesas de manutenção e produção de filmes. O retorno da aplicação desses recursos na produção de filmes não atingiu 10% do investimento. Se a produção brasileira fosse vendida inédita para a televisão brasileira, mesmo com prejuízo essas vendas teriam proporcionado um retorno de no mínimo 40% dos recursos empregados.<sup>5</sup>

O ciclo EMBRAFILME também estaria encerrado para o cineasta Walter Lima Junior e os resultados não teriam sido positivos: os anos de

---

<sup>4</sup> Abaixo a reserva de mercado. Jornal do Brasil, 13/03/1990.

<sup>5</sup> Roberto Faria defende privatização da Embra. Folha de São Paulo, 13/03/1990.

intervenção estatal na área do cinema teriam induzido a classe cinematográfica a passividade e a complacência com as medidas adotadas. A exemplo de outros colegas acreditava na possibilidade de negociação do acervo da EMBRAFILME junto as emissoras de televisão e um “retorno as origens” significava inserir o cinema brasileiro nas leis econômicas de livre mercado:

O que fazer? Aproximar de uma trading a viabilização do projeto? Voltar a operar com os pés fincados no chão da indústria cinematográfica? Acho que é por aí mesmo que a coisa poderá andar, enfrentando as leis do mercado. Esta simples questão nos remete ao que faz com o outro cinema brasileiro. Não o da Embrafilme porque este já acabou, mas o cinema que iremos fazer certamente caso ainda exista juízo. Não é preciso muita imaginação para sentir que precisamos tirar o cinema brasileiro da bolha nacionalista onde tem sobrevivido e leva-lo ao convívio da comunidade cinematográfica internacional.<sup>6</sup>

Quais seriam as saídas para a crise e a conjuntura crítica vivida pelo cinema brasileiro naquele momento? As transformações ocorridas no interior do próprio Estado com o encerramento de agências; de políticas; de restrições orçamentárias impactavam diretamente cineastas e produtores pela sua vinculação íntima com o setor. Neste contexto muitos reexaminavam o passado em busca de respostas sobre o que fazer e quais políticas poderiam emergir neste quadro caótico.

Em um texto publicado logo após a dissolução da EMBRAFILME o crítico Jean Claude Bernardet ressaltava a inabilidade das políticas até então vigentes em gerir um ambiente autônomo para o cinema brasileiro; o cenário conturbado vivido naquele momento poderia ser positivo porque instigava os atores a experimentar novos modelos. Desta maneira, os sinais da crise não poderiam ser localizados em apenas um polo:

---

<sup>6</sup> Vícios da Embrafilme devem ser superados. Folha de São Paulo, 08/04/1990. O “retorno as origens” voltava a atenção as políticas do INC de coprodução com as distribuidoras de filmes; seriam elas que deveriam decidir a melhor aplicação dos recursos obtidos por meio do imposto sobre a remessa de lucro ao exterior; Walter Lima continua: “tudo o que ali foi estudado e decidido é o principal material de análise para a existência de um cinema brasileiro moderno em sintonia com as leis do mercado. Evidente que há que atualizá-lo, mas as realidades são as mesmas e a primeira lição que salta aos olhos é de que as distribuidoras estrangeiras devem recuperar a possibilidade de decidir o que querem (ou não) fazer com o dinheiro congelado da remessa de lucros. Caso não queiram investir em produções cinematográficas perderiam o acesso ao dinheiro após um prazo X. O fundamental disso tudo é reimplantar a livre negociação com essas forcas produtoras eliminando a intermediação do pai-patrão-Estado, superando definitivamente o complexo de Peter Pan em que afundamos e aceitando as regras do diálogo para enriquece-lo com nossa criatividade”.

Mas será que os dados da crise encontram-se apenas do lado do governo? A cirurgia sem anestesia, sucedendo a morosidade do pouco estimulante governo anterior e as gestões pouco instigantes do seus vários ministros da cultura, parece ter provocado nos produtores culturais, em particular nos cineastas, um estado de melancolia, uma espécie de inércia. Se a crise tem um pé no governo federal, com certeza tem outro nessa melancolia que toma a forma quer de agressão ao mau pai que seria Collor, que saudosista em relação a estrutura anterior (é verdade, sabemos, não funcionava, mas era pelo menos alguma coisa), quer de simples desalento e inatividade.<sup>7</sup>

Para o autor a saída da crise não seria o retorno ao Estado; aliás os mecanismos implementados pelas políticas de cinema teriam minado a autonomia dificultando soluções alternativas. Neste diagnóstico, o modelo autoral difundido pelo cinema novo nos anos 1960 e sua incorporação pelo Estado impeliu uma determinada trajetória ao conjunto das políticas de cinema sendo que a situação vivida trinta anos mais tarde já tinha eliminado as alternativas viáveis ao alcance dos cineastas. Assim Bernardet propunha o fortalecimento da figura do produtor de cinema como aquele intermediário entre cineastas e sociedade; aqui o Estado aparece muito mais como uma possibilidade do que como destino final.<sup>8</sup>

Quase quarenta anos antes, Flavio Tambellini também associava a recorrência das crises de produção sofridas pelo cinema brasileiro a ausência de produtores profissionais: ele, produtor e responsável direto pela implementação de muitas políticas de cinema no país, já antecipava uma trajetória que seria percorrida por segmentos importantes do cinema brasileiro ao reforçar o atributo cultural do filme:

Uma das mais sérias lacunas existentes em nosso cinema é a ausência quase total de produtores. Não produtor entendido no fato acidental da pessoa que arranja dinheiro para fazer um filme, mas sim produtor entendido como intermediário lúcido entre o financiamento e a realização de uma fita.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> A crise do cinema brasileiro e o plano Collor. Folha de São Paulo, 23/06/1990.

<sup>8</sup> No mesmo texto Bernardet continua: “esse modelo, o cinema de autor – vem desde os tempos do cinema mudo e foi levado ao apogeu pelo Cinema Novo e o Cinema Marginal, e a sua dependência do Estado consolidado nos anos 70 não parecem oferecer saída. Isso não quer dizer que esporadicamente não aparecerá um ou outro filme belíssimo. Mas quer dizer que por aí não há saída estrutural, isto é, uma produção que tenha público e consiga repor seus meios de produção”. A crise do cinema brasileiro e o plano Collor. Folha de São Paulo, 23/06/1990.

<sup>9</sup> Artigo de Flávio Tambellini. Diário da Noite, 26/01/1954; Diário da Noite, 19/10/1954.

Entre o texto de Tambellini, escrito em 1954 e o de Bernardet, publicado em 1990, temos quase quarenta anos de gestão e implementação de políticas de cinema no qual o produtor gradualmente deslocou-se para o campo estatal: seja ele lúdico ou intermediário; parceiro ou apenas investidor, este personagem reivindicado e expresso por meio de sua ausência teve seus traços apagados pela prevalência do filme na sua dimensão cultural e a utilização deste fenômeno pelo Estado. Aqui podemos observar a continuidade do encaixe realizado nos anos 1960 e os mecanismos pelos quais as instituições foram sustentadas pelos seus apoiadores; as saídas para a crise e “o que fazer” reforçava entre cineastas e produtores um movimento pendular: Estado ou mercado; cultura ou comércio, representavam duas dimensões que não poderiam ser facilmente combinadas porque as políticas tinham percorrido uma trajetória histórica específica.

Os primeiros anos da década de 1990 enfatizaram sobretudo o segundo item da polarização descrita acima e as políticas de cinema esboçadas pelos agentes estatais conformou-se a tal modelo. Conforme vimos acima, muitos cineastas e produtores incorporaram esta estrutura de ideias na sua argumentação sobre um tipo de projeto para a reprodução econômica do cinema brasileiro. A dimensão cultural do filme refluía-se momentaneamente em favor de uma análise no qual o livre funcionamento do mercado assumia a centralidade na explicação seja do insucesso econômico da atividade seja como projeto viável para o futuro imediato. Assumimos aqui a persistência de uma interação complexa entre instituições, ideias e capacidade de ação entre os atores individuais; ideias podem ser importantes na luta política pela inserção de um tema específico na agenda de questões a serem solucionadas, mas uma explicação completa reside nesta relação.

A meu ver dois atores foram fundamentais no início dos anos 1990 para a difusão de um conjunto de ideias sobre o perfil das políticas de cinema adequados naquele contexto: Ipojuca Pontes, Secretário de Cultura no primeiro ano do governo Collor e Luiz Paulo Vellozo Lucas, diretor do



Departamento de Indústria e Comércio do Ministério da Economia e responsável pelo desenho de tais políticas.<sup>10</sup>

Em março de 1991 Pontes apresentou o projeto “Política para o complexo audiovisual” e logo a seguir desligou-se do governo. O projeto foi formulado em conjunto com o Ministério da Fazenda com as seguintes características:

- Redução na cota de tela para filmes nacionais em salas de cinema e em vídeo doméstico;
- Financiamento a produção por meio de uma Bolsa de Cinema, com cotas de filmes comercializadas em instituições financeiras;
- Renovação tecnológica por meio da aquisição de equipamentos através de uma linha de crédito no BNDES.

O projeto foi formulado por uma comissão coordenada por Vellozo Lucas cujos integrantes eram nomes indicados pela Secretaria da Cultura; pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Departamento do Comércio Exterior. O núcleo da política proposta residia na equiparação das políticas de cinema as políticas industriais e de comércio exterior planejadas pelo governo Collor e o financiamento público ao setor implicava em contrapartidas obrigatórias tais como a apresentação de contratos antecipados de compra de direitos da produção por distribuidoras ou emissoras de televisão e de ativos das empresas produtoras. Para Vellozo Lucas:

Inicialmente nós nos reunimos para discutir uma nova legislação para o cinema brasileiro, mas acabamos optando por uma discussão mais abrangente. Agrupamos o cinema, o vídeo e a televisão num complexo audiovisual e passamos a olhar para ele como um segmento da indústria do entretenimento. É preciso não confundir política cultural com subsídios paternalistas para a indústria do

---

<sup>10</sup> Ipojuca Pontes foi Secretário de Cultura, órgão criado em substituição ao Ministério da Cultura e vinculado diretamente a Presidência da República. Luiz Paulo Vellozo Lucas foi o presidente da Comissão especial de regulamentação da atividade cinematográfica, criada por meio de uma portaria emitida pelo Ministério da Fazenda. A comissão ficou encarregada de elaborar a reforma nas políticas de cinema. Pontes permaneceu no governo por quase um ano, demitindo-se no início de março de 1991. No primeiro ano do governo Collor a gestão das políticas culturais foi alvo de disputa entre a Secretaria da Cultura, então dirigida por Pontes e pelo Gabinete da Presidência da República, sob o comando de Marcos Coimbra. Pontes foi o assessor de um grupo que preparou um pré-projeto para a área cultural antes da posse de Collor. Entre as propostas estavam a manutenção da EMBRAFILME, que seria focada na distribuição e comercialização de filmes com privatização parcial da empresa; as atividades culturais e sem finalidade lucrativas seriam geridas por um Fundo mantido com recursos oriundos de incentivos fiscais. Estas propostas foram descartadas pela equipe econômica do futuro governo. “Documento previa manutenção da lei Sarney”. Folha de São Paulo, 08/04/1990.

entretenimento. Comercializar bens culturais é um comércio como outro qualquer.<sup>11</sup>

A política equiparava o cinema brasileiro aos outros setores da economia procurando dotá-lo de competitividade sem alterar as regras de funcionamento do mercado; a comissão acreditava que o setor possuía importância estratégica na nova configuração de forças econômicas internacionais em ascensão mas ao mesmo tempo descartava qualquer medida com perfil protecionista. A indústria de cinema seria um setor de ponta e inovação no interior de um economia internacionalizada sendo necessário introduzir a cultura brasileira neste novo cenário; o problema continuava a ser a equação cultura, indústria e comércio e as tentativas em equipará-las. Velloso Lucas expõe esta contradição:

O grande conceito era que os setores tecnológicos de ponta e a inovação precisam e merecem incentivos, na nossa visão era implementar a economia de mercado. Agora os setores de ponta e inovadores precisavam de incentivos sim e não queria dizer que estes incentivos fossem a proteção, que nós íamos criar uma produção nacional e tal, encarecendo e dificultando o produto estrangeiro ou criando reservas de mercado. Nós nunca concordamos com cotas de exibição, reservas de mercado e mesmo conceitos como produto nacional. O que é um filme nacional? Se o diretor for estrangeiro? E uma coprodução? Nós já estávamos na globalização mas queríamos ter a presença da cultura brasileira, queremos ter a presença do Brasil como locação, queremos a indústria, queremos o entretenimento. (Depoimento ao autor).

Ao estruturar as políticas de cinema no campo econômico, a Comissão não somente as incorporava ao novo modelo como também excluía qualquer possibilidade de associação com recomendações fundadas em tradições culturais; assim para Velloso Lucas não havia problemas em inserir o filme brasileiro no contexto político e econômico em ascensão:

(...) Ao lidar com o cinema como um bem econômico eu não estou dando menos importância. Eu estou dizendo que este é um setor da economia como qualquer outro. Não é igual porque ele é mais importante pelos impactos que ele tem como portador de inovação, de indutor de atividades econômicas em outros setores, desenvolver de marca própria, é um setor de inovação, por isto é muito importante economicamente. Mas o bem cultural? Eles não tem que ser viáveis economicamente nem precisam acabar, mas é uma outra

---

<sup>11</sup> Mercado é o único critério da nova legislação. O Estado de São Paulo, 23/10/1990. Este projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional mas nunca foi votado. Com a saída de Pontes, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet assumiu a Secretaria da Cultura e a proposta foi reformulada.

coisa, um outro problema. Política cultural é outra coisa, tem folclore, cultura erudita, musica clássica, tem coisas que não tem vocação nenhuma para ser bem de mercado. Isto não era minha responsabilidade, lidar com as ferramentas e os mecanismos da política cultural. Naquele momento a gente sabia que isto era um pedaço do trabalho, não era o trabalho todo, o que me interessava era que no âmbito da economia a gente não criasse distorções econômicas supostamente para atender a valores não econômicos ou culturais ou nacionais ou o que for. Na época da ditadura militar era comum chamar de segurança nacional porque era de interesse nacional. Hoje o governo adora dizer que é estratégico, para encher de subsídio. Conosco não era assim, queremos crescer, sermos competitivos, aumentar o máximo possível a produção de bens e serviço com padrões de preço e qualidade. (Depoimento ao autor).

Enquanto a comissão trabalhava na sua proposta, os produtores brasileiros também se articulavam pressionando o governo com um projeto focado no caráter industrial da atividade e na imersão do cinema nacional na economia de mercado. Apesar da justificativa da proposta ancorar-se no modelo neoliberal apregoado pelo governo Collor, muitas das medidas eram de caráter retrospectivo, ou seja, já circulavam desde os anos 1960 e substituíam o financiamento estatal direto a produção pela auto-regulamentação do mercado pela indústria cinematográfica. Entre as propostas do documento estavam:

- Criação de um sistema de controle das bilheterias das salas de cinema, gerenciado e mantido por produtores, distribuidores e exibidores;
- Retorno ao modelo de adicional de renda de acordo com a performance do filme;
- Instituição de carteiras de financiamento bancário na rede privada com juros condizentes com as atividades.

Muitas das medidas propunham controle e intervenção governamental para estimular um setor da economia nacional cuja concorrência com o produto estrangeiro era vista como desigual mas os caminhos percorridos por governo e cinema brasileiro naquele momento eram muito diferentes: o primeiro propunha ampla abertura da economia e o segundo mantinha reivindicações tradicionais da categoria, ou seja, o mercado funciona

normalmente quando protege o produto nacional da concorrência estrangeira, tese naturalizada entre cineastas e produtores.<sup>12</sup>

Como vimos acima o núcleo central das políticas de cinema no governo Collor estava disposto sobre o Departamento de Indústria e Comércio e em última instância no Ministério da Economia. Qual teria sido então o papel da Secretaria da Cultura e mais especificamente do secretário Ipojuca Pontes? A mudança institucional reforçava as burocracias econômicas desde o início do governo Collor e mesmo a transformação institucional da área cultural com a extinção do Ministério e demais fundações e autarquias representava uma forte evidência deste fato, ou seja, da baixa representativa deste setor no interior da administração estatal.<sup>13</sup>

Durante sua curta gestão Pontes não estimulou um debate sobre o conjunto de reformas propostas e políticas a serem implementadas e também nunca divulgou um projeto melhor delineado sobre a gestão estatal da cultura; provavelmente o governo Collor preocupava-se de forma mais ampla com as questões macroeconômicas que impactavam fortemente a sociedade brasileira naquele período. Assim não havia muito espaço para propostas mais ousadas ou políticas de longo prazo para a cultura a não ser o encerramento dos subsídios oficiais que ocorreu em conjunto com outros setores do Estado.

Encontramos nos escritos de Pontes um conjunto de teses que expressavam muito mais uma reprodução básica do ideário neoliberal em difusão naquele momento em setores estratégicos da sociedade brasileira do que propriamente um conjunto coerente sobre questões acerca da cultura nacional. Em artigos publicados na imprensa antes da posse de Collor, Pontes produzia uma associação entre a consolidação da democracia política com a democracia econômica, polarizando Estado e liberdade de comércio. Este último conteria os princípios democráticos ao propor a liberdade de

---

<sup>12</sup> Carta aberta ao Presidente da Comissão especial de regulamentação da atividade cinematográfica. Associação Brasileira dos produtores cinematográficos. Rio de Janeiro, 24/07/1990.

<sup>13</sup> Pontes não tinha interlocução com a classe cinematográfica nem prestígio interno no governo, o que dificultava a coordenação das políticas de cinema. Portanto para Vellozo Lucas era natural que a área econômica incorporasse este debate: "o que justificava a coordenação disso ser feito pelo Ministério da Economia na época era que realmente não havia nenhuma capacidade, o pessoal da indústria de cinema não sentava com o Ipojuca e não havia na área da cultura ninguém com uma visão econômica mais estratégica porque era tudo ideologizado (Depoimento ao autor).

negociação e a igualdade nas trocas econômicas e o Estado, ao contrário, seria uma instituição capaz de ameaçar uma democracia política recentemente conquistada.

Para Pontes a cultura brasileira teria sido cooptada pelo Estado num processo histórico que remontava ao período colonial; desde então artistas e produtores culturais sobreviviam por meio do mecenato oficial cujo resultado seria uma arte elitista e pouco adequada ao processo democrático. Sendo assim apenas a instauração da livre concorrência entre artistas, público e sociedade poderia romper este padrão deletério que impedia a democratização plena da cultura no país. O Ministério da Cultura era na visão de Pontes uma estrutura burocrática mais preocupada em atender sua clientela e compor com aliados do que com seu objetivo final na democratização da cultura. Estruturava-se aqui um quadro que seria efetivado institucionalmente poucos meses depois através dos primeiros atos do governo Collor para a gestão da cultura.<sup>14</sup>

As regras do livre mercado, uma vez que correspondiam a verdadeira democracia política e econômica, teriam validade para todos os agentes do campo cultural incluindo não apenas o artista consagrado e capaz de atrair recursos privados para a sua atividade como aqueles artistas envolvidos com a vanguarda e a experimentação estética. Ao avaliar os trabalhos da comissão presidida por Vellozo Lucas, Pontes recuperava políticas do passado – como o adicional de renda – e não avançava além de propostas que associavam liberdade artística, produção cultural e livre mercado:

Para o governo incentivar a cultura, é preciso que a cultura demonstre capacidade de criar. A política de estímulos, então, será adotada a partir de resultados. Na área de cinema, por exemplo, uma comissão vai examinar como ressuscitar, de forma mais ampla, a velha política do adicional (dinheiro agregado a bilheteria de um determinado filme, a medida que esse filme conseguisse boa performance na bilheteria). Esse método do adicional foi responsável, no passado, pela vitalidade e diversidade da produção cinematográfica brasileira. O governo pensa que democracia é voto na urna, e democracia em cinema é ingresso na urna da portaria.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> A questão da cultura oficial. O Estado de São Paulo, 08/02/1990. Segundo Pontes: “o resultado do crescente intervencionismo do Estado na nossa vida cultural não poderia ter sido mais desastroso. Em torno do gigantismo burocrático alastrou-se uma verdadeira “casta de serviço”, composta por artistas e intelectuais, particularmente empenhada no desfrute do mecenato estatal. É criminosa, e contradiz a democracia, a pretensão de fomentar ou criar cultura a partir do ministério ou qualquer tipo de repartição centralizadora.”

<sup>15</sup> Ipojuca anuncia política de prêmios culturais. O Estado de São Paulo, 05/07/1990. Ver também: Uma torneira fechada. Jornal do Brasil, 24/03/1990.

O setor cultural durante a administração Collor envolveu uma interação entre instituições, ideias e atores na tentativa de produzir um novo encaixe entre Estado e cinema no país que fosse capaz de assegurar o seu desenvolvimento. Novas ideias sobre a gestão estatal deste setor foram apropriadas por segmentos da cultura brasileira historicamente associados com outras tradições que incluíam o filme nacional como portador de uma dimensão cultural a ser valorizada; as agências oficiais de suporte seriam liquidadas enquanto as instituições informais eram ajustadas ao novo modelo; os atores – cineastas e agentes do governo – criavam soluções, saídas e reformas mas também enfrentavam o legado das políticas do passado.

Com a saída de Ipojuca Pontes do governo e a vinda de Sérgio Paulo Rouanet como Secretário da Cultura em março de 1991 a breve conjuntura crítica enfrentada pelo cinema brasileiro foi encerrada. As relações entre Estado e cinema nunca foram efetivamente rompidas neste período e com o novo secretário outras possibilidades se abriam.

O diplomata Sérgio Paulo Rouanet assumiu a Secretaria da Cultura em março de 1991 tendo a frente uma série de questões herdadas da gestão anterior:

- 01)A área cultural exercia forte pressão junto ao governo federal e procurava interlocutores no interior da burocracia estatal;
- 02)Os cineastas e produtores formulavam propostas de suporte ao filme nacional que circulavam nas suas representações e associações de classe e também no Parlamento;
- 03)O Ministério da Economia e Fazenda já tinha elaborado uma proposta para o setor e boa parte do encaminhamento das questões dependia deste setor.<sup>16</sup>

A mudança de comando na Secretaria de Cultura procurava pacificar um setor conturbado com as reformas propostas e mesmo setores da imprensa

---

<sup>16</sup> Vellozo Lucas relata que com a entrada de Rouanet o jogo muda muito e a correlação de forças se altera: “quando Itamar recria o Ministério da Cultura, recria todos os Ministérios, voltava tudo. O Collor gerou muito descontentamento, mas outras avançaram. Os cineastas queriam, a sociedade queria, havia um ambiente favorável. Algumas coisas são aproveitadas outras não para a Lei do Audiovisual e de certa maneira o cinema volta para a esfera cultural com alguns mecanismos de mercado, algumas ideias neste sentido”. (Depoimento ao autor)

anteriormente hostis ao investimento estatal na área de cinema suavizavam sua oposição. A tese de que o mercado seria o principal mecanismo avaliador das políticas culturais começava a ser questionada seja no interior da burocracia cultural quanto na sociedade em geral: a paridade institucional entre as burocracias econômicas e culturais começava a mover-se em nova direção. Além disso a ausência de filmes brasileiros nas salas de cinema e a paralisação da atividade tinham sensibilizado estes setores.<sup>17</sup>

A possibilidade de conciliação, pacificação e mesmo distensão entre o cinema brasileiro e o governo Collor estavam sendo anunciadas pela imprensa e o novo Secretário teria o perfil adequado ao cargo justamente por sua formação universitária e especializada em filosofia política com enfoque no Iluminismo europeu do século XVIII. Ao antigo gestor as críticas avolumavam-se com a adição de avaliações pouco positivas realizadas pela imprensa; ao novo Secretário concedeu-se a oportunidade de reatar os elos entre cultura brasileira, Estado e identidade nacional mesmo diante de um cenário econômico adverso a tais teses. Para Rouanet o mercado não pode estruturar os produtos culturais e o governo precisa assumir um papel nesta questão:

Não penso que o mercado seja a solução definitiva para todos os problemas intelectuais e artísticos. É obvio que o Estado tem reponsabilidades diretas, indelegáveis e intransferíveis em vários setores da atividade cultural brasileira, sobretudo no que diz respeito ao patrimônio. Também é responsabilidade intransferível do governo promover e encorajar de todas as maneiras possíveis as manifestações artísticas, porque tudo isso está contido na Constituição.<sup>18</sup>

Como o ambiente institucional mudou tão drasticamente? Ou as ideias anteriores não tinham força suficiente para difundir-se além de um determinado conjunto de setores da sociedade – especialmente aqueles interessados na globalização econômica e privatização de funções públicas – demonstrando a resiliência das políticas de cinema ou o governo Collor

---

<sup>17</sup> Ver por exemplo: “Sai Ipojuca, entra Rouanet”, *Jornal do Brasil*, 09/03/1991; “Luz na cultura”, *Jornal do Brasil*, 12/03/1991; “Rouanet é o novo secretario da cultura”, *O Estado de São Paulo*, 09/03/1991; “Ipojuca sai da Cultura; Collor nomeia Rouanet”, *Folha de São Paulo*, 09/03/1991; “Rouanet substitui Ipojuca na Cultura”, *O Globo*, 09/03/1991; “Rouanet abre dialogo e deixa esperança no ar”, *Jornal da Tarde*, 29/04/1991.

<sup>18</sup> A nova cara da cultura oficial. *Jornal do Brasil*, 17/03/1991, p. 13.

retirou-se estrategicamente de um conflito que não agregava nada a sua reprodução institucional.

As instituições culturais oficiais fazem uma intermediação entre os fazedores de política – que podem variar entre a própria burocracia estatal, técnicos ou políticos -, seu público alvo e uma concepção particular acerca dos valores expressos pelo filme nacional. A forma como estes elos são constituídos impacta diretamente no padrão das políticas: as instituições importam pois o Ministério da Educação ou Cultura e o Departamento de Indústria e Comércio tendem a estruturar as questões de formas muito distintas.

Durante a gestão de Rouanet na Secretaria da Cultura dois projetos em circulação propunham o redesenho das políticas de cinema: resolvido o impasse com a área econômica e dissolvido o provisório encaixe entre livre mercado e indústria de cinema – ainda que este tema não tenha desaparecido por completo – concepções tradicionais ao campo cinematográfico recuperavam sua primazia.

O primeiro deles envolvia uma nova associação, a RAIS – Associação de Realizadores e Autores da Imagem e do Som, criada um ano antes por cineastas e produtores com sede no Rio de Janeiro. A entidade propunha ser uma interlocutora da classe cinematográfica nacional junto as instâncias governamentais e aos setores privados ligados a indústria de cinema.<sup>19</sup>

Com a saída de Collor, a associação enviou a Secretaria da Cultura um anteprojeto propondo uma nova política para o setor. Em linhas gerais o projeto desenhava uma articulação institucional entre o cinema brasileiro, a Secretaria da Cultura e o Ministério da Economia e Fazenda:

- a) O Ministério da Economia é a instituição responsável por assegurar condições justas de competição entre o filme brasileiro e o similar importado; estimular a associação entre capitais nacionais e estrangeiros via conversão da dívida externa;
- b) Deve também fomentar a produção e difusão do filme brasileiro através de incentivos fiscais;

---

<sup>19</sup> A associação contava com mais de trezentos associados, entre eles os cineastas Carlos Diegues, Fábio Barreto, Nelson Pereira dos Santos, Tizuka Yamasaki, Eduardo Scorel e produtores como Roberto Farias, Mariza Leão, Carlos Alberto Diniz, entre outros.



- c) Cabia a Secretaria da Cultura a criação de estruturas para fiscalizar o mercado seja no controle das receitas globais como na coleta de dados; estimular a pesquisa e mão de obra especializada; assegurar a preservação e recuperação do acervo histórico do cinema brasileiro; apoiar a realização de festivais e premiar os filmes por meio de padrões de excelência artística e aprovar projetos para utilização de recursos de incentivo fiscal.<sup>20</sup>

Nesta proposta a associação procurava recuperar o controle sobre o desenvolvimento do cinema brasileiro criando uma estrutura no interior do Estado para este propósito: a regulação intervinha na programação das salas de cinema, no mercado de vídeo doméstico e nas emissoras de televisão, com cotas mínimas para o produto nacional e horários específicos para a exibição nas redes de TV. Estas últimas teriam que alocar dois por cento do seu faturamento para a coprodução de filmes brasileiros. Também mantinha o sistema de ingresso padronizado introduzido pelo INC nos anos 1960 bem como o imposto de remessa de lucro devido sobre o filme estrangeiro.

A EMBRAFILME ainda encontrava-se em processo de liquidação mas o projeto a incorporava ao reproduzir suas principais linhas de atuação. Para a produção de filmes a associação propunha a criação de um programa de fomento com autonomia administrativa e financeira tendo como receita os impostos geridos na própria área e dotação orçamentária da União. A administração desta estrutura seria entregue a um colegiado de composição paritária entre técnicos da Secretaria da Cultura e setores do cinema brasileiro.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> No artigo 5º. o projeto previa: "o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, em conjunto com a Secretaria da Cultura da Presidência da República, estabelecerá linhas de crédito, em condições especiais de garantias, prazos de carência e pagamento, compatíveis com as características econômicas de cada segmento da atividade, através de entidades financeiras, oficiais e privadas para o financiamento da produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, bem como para a implantação de projetos de infraestrutura técnica e de exibição. O Anteprojeto da RAIS foi escrito em assembleias realizadas durante os meses de agosto a outubro de 1991 e depois encaminhado a Secretaria da Cultura. Arquivo Carlos Augusto Calil, Cinemateca Brasileira.

<sup>21</sup> A proposta da RAIS envolveu uma ampla articulação no interior do cinema brasileiro e deste com setores do Estado. Em diversos documentos encontramos evidências desta articulação, seja representada na troca de cartas e projetos como em contatos pessoais entre integrantes do Estado e da Secretaria da Cultura com cineastas e produtores. Em carta dirigida a Rouanet em outubro de 1991, a associação afirmava que o projeto era produto de assembleias com centenas de nomes: "o resultado do nosso trabalho reflete o positivo interesse em estabelecer faixas de articulação para a mais urgente

O segundo projeto era apresentado no Congresso Nacional pelo deputado federal Álvaro Valle mas na realidade era um prolongamento da proposta feita pela RAIS. A primeira versão do projeto contemplava integralmente as reivindicações dos cineastas apresentadas antes, que incluíam as condições justas de competição; a fiscalização do mercado; o desenvolvimento e formação de mão de obra; linhas de crédito apropriadas para a atividade; instituição do Programa Fomento e demais itens listados acima.<sup>22</sup>

Nesta versão do projeto o deputado apresentava uma novidade nas políticas de cinema: a inclusão do filme brasileiro nas emissoras de televisão pública com espaço equivalente a quinze por cento da programação mensal mas o projeto não avançava além disso nem propunha estímulos a coprodução entre os dois setores.

Entre a primeira versão do projeto e sua aprovação na Câmara dos Deputados foram realizadas algumas modificações importantes: na primeira delas as emissoras de televisão privadas estavam isentas de qualquer medida de proteção ou investimento no cinema brasileiro; outra medida relevante foi a criação do PROCINE, Programa Nacional de Cinema, uma estrutura com capacidade para executar as políticas de cinema anunciadas no projeto. Este programa, a exemplo dos anteriores, teria autonomia administrativa e financeira, mas seu conselho curador incluía além dos representantes do cinema brasileiro, técnicos da burocracia econômica do Estado num total de onze integrantes, cinco do governo e seis da classe cinematográfica.<sup>23</sup>

Em um contexto no qual as atividades ligadas ao cinema estavam sendo inseridas em um complexo maior e que incluía a difusão das imagens por diferentes plataformas, o projeto procurava tratar especificamente do

---

restauração da produção cinematográfica no Brasil". O cineasta Carlos Diegues em carta para Rouanet em outubro de 1991 também reforçava a interação: "arrisco afirmar que uns 60 a 70% de consenso foram alcançados, as vezes até para surpresa minha. Isso foi o resultado de exaustivos debates, em encontros que até recentemente seriam inimagináveis, com muitas e múltiplas renúncias. Venceu portanto o desejo de concerto, como pregávamos desde o início desse processo". Acervo Cinemateca Brasileira, pasta D354.

<sup>22</sup> O projeto do deputado Valle, do antigo Partido Liberal/RJ, tinha sido redigido pelo produtor Luiz Carlos Barreto e pelo cineasta Miguel Faria Jr. O Estado de São Paulo, 10/01/1992. No artigo 4º. por exemplo, o projeto

<sup>23</sup> O projeto do deputado Álvaro Valle envolveu quase um ano em negociações entre parlamentares, cineastas, produtores e governo. Para o produtor Luíz Carlos Barreto a inovação do Procine estava em sua estrutura considerada mais ágil que as agências anteriores: "não tem nada a ver com a Embrafilme. É um programa sem funcionários, sede ou custo administrativo e que será operado por um agente financeiro". Senado aprova projeto de lei para o audiovisual. Jornal do Brasil, 17/12/1991.

cinema e de sua circulação em um ambiente específico: as salas de cinema. Para o deputado o cinema brasileiro representava uma expressão artística consagrada desde os anos 1930 e a televisão e por consequência a difusão de imagens por meios eletrônicos ainda não tinha encontrado sua identidade.

Ambos os projetos apresentados mantinham as características centrais da interação ocorrida entre cineastas e Estado décadas antes, acrescentando a possibilidade de utilização de incentivos fiscais na produção de filmes, o que não era propriamente uma política original pois já tinha sido implementada no início dos anos 1960 através do INC. Ambas as propostas articulavam o cinema brasileiro com os setores econômicos do Estado – e a justificativa para a isonomia entre produto nacional e importado no mercado necessariamente envolvia tais setores – e fortaleciam os mecanismos de produção. Quanto as possibilidades de difusão e circulação do filme seja nas estruturas do mercado ou por meio de mecanismos alternativos as propostas não avançavam.

Mesmo sancionado por Collor o projeto tinha sido desfigurado com o veto integral ao artigo que previa a constituição do PROCINE. Com isto os debates retornam e Rouanet propunha novas medidas: a Lei do Audiovisual, aprovada dois anos depois, já estava sendo articulada neste contexto.

A breve experiência do governo Collor representou uma possibilidade de aprendizado ao cinema brasileiro abrindo novas trajetórias em direção a políticas nunca antes experimentadas. Foram duas as principais tendências encontradas neste contexto:

- 01) A associação entre cinema, arte e mercado numa estrutura de livre concorrência. A proposta apresentada pela área econômica do governo não avançou além de ignorar as possibilidades de auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica naquele momento e a presença hegemônica do filme importado. Mas dispôs na estrutura institucional do cinema brasileiro um novo conjunto de ideias que poderiam alavancar esta área em direção a uma trajetória mais autônoma;
- 02) A restauração do encaixe entre instituições, atores e Estado ocorrida na gestão de Rouanet. Apesar de novos temas terem sido

introduzidos as questões centrais continuaram impermeáveis a mudança.

### Referências bibliográficas

- ALTBERG, J. “Política cultural no cinema”. *Relatório Final*, convênio IUPERJ/Funarte. Rio de Janeiro: 1983.
- AMANCIO, T. *Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1979-1981)*. Niterói: EdUff, 2000
- CHAIA, M. (org.) *Arte & Política*. Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- ESTEVINHO, T. A. D. Este milhão é meu: Estado e cinema no Brasil. In CHAIA, M. (org.) *Arte & Política*, Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- ESTEVINHO, T. A. D. *(Re) Atando políticas: Sociedade, Estado e cinema no Brasil*. 2014. 231 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais: Política). PUC-SP.
- FLIBBERT, A. J. *Commerce in culture: states and markets in the world film trade*. England: Palgrave MacMillan, 2007.
- GATTI, A. *Cinema Brasileiro em ritmo de indústria (1963-1990)*. SP: Centro Cultural São Paulo/Prefeitura Municipal São Paulo, 1999.
- JOHNSON, R. *The Film Industry in Brazil: culture and state*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1987.
- JORGE, M. S. “Indústria cultural no Brasil: Cinema Novo e EMBRAFILME (1969-1987)”. In *Idéias*, Campinas, 12, 2005.
- MARSON, M. *Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme a Ancine*. São Paulo: Escrituras, Iniciativa Cultural, 2009.
- MORAN, A. (ed.) *Film Policy. International, National and Regional Perspectives*. London: Routledge, 1996.
- PIERSON, P. *Politics in time. History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SALLUM, B. *Labirintos. Dos generais a Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SIMIS, A. *Estado e cinema no Brasil*. São Paulo: Annablume, 1996.