



## (RE) ATANDO POLÍTICAS DE CINEMA NO BRASIL<sup>1</sup>

### ATTACHING POLICIES: FILM POLICY IN BRAZIL

Telmo Antonio Dinelli Estevinho<sup>2</sup>

**Resumo:** Esta pesquisa tem como objeto uma análise das políticas de cinema no Brasil entre os anos de 1960 ao final dos anos 1990. Neste período foram criadas as principais agências estatais de suporte à produção cinematográfica e o desenho da política foi aqui concebido e permaneceu mais ou menos constante independente das mudanças nos regimes políticos e das transformações econômicas. Para tanto utilizamos os conceitos do neoinstitucionalismo histórico para demonstrar a resiliência de um formato específico nas políticas de cinema implementadas no Brasil e explicar os mecanismos que permitiram o seu desdobramento através do tempo. Assume-se a influência das instituições, sejam elas formais ou informais, sobre o desenho das políticas de cinema e o seu respectivo processo de implementação.

**Palavras-Chave:** Neoinstitucionalismo histórico 1. Cinema brasileiro 2. Políticas de cinema 3.

**Abstract:** This work aim is to make an analysis of film industry policies in Brazil from the 1960s to the late 1990s. In this period, the main state agencies to support the brazilian movie production were created and this specific policy remained basically constant regardless of political and economic changes in the country. For this, we use the concepts of historical institutionalism to demonstrate the resilience of a specific system in these policies and to explain the mechanisms that allowed its deployment over time. This shows the influence of formal and informal institutions over the public policy design and its respective implementation process.

**Keywords:** historical institutionalism 1. Brazilian film industry 2. Film policy 3.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao Grupo de Trabalho Políticas de Comunicação do VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA), na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), de 22 a 24 de abril de 2015.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal do Mato Grosso, UFMT; doutor em Ciências Sociais (Política) pela PUC-SP. E-mail: telmo@ufmt.br.

## 1. Políticas de cinema no Brasil: uma narrativa histórica

Uma primeira observação a ser feita sobre as políticas de cinema implementadas no Brasil nos últimos cinquenta anos refere-se à contínua sucessão de instituições formais ou informais – cristalizadas em agências governamentais, instrumentos e normas jurídicas, visões de mundo acerca dos destinos da cultura nacional, práticas e comportamentos entre os principais atores envolvidos – que evidencia o caráter fluido e provisório desses arranjos. Apenas o exame das principais instituições governamentais criadas em poucas décadas – INC (1966), Embrafilme (1969), Concine (1975), Fundação do Cinema Brasileiro (1987), Ancine (2001) – confirma o mecanismo no qual as estruturas parecem atropelar-se umas às outras, dificultando a estruturação de uma política menos variável à passagem dos governos e transformações econômicas.

Caso a observação procure ser mais precisa, notamos de imediato a persistência do Estado como uma instituição que estaria sendo solicitada em diversos momentos históricos e cuja finalidade também pode variar: de árbitro dos conflitos envolvendo o setor de cinema a indutor direto de regras; de salvaguarda da identidade nacional ao papel de regulador da indústria, o Estado parece romper com a noção de descontinuidade e variação descrita no parágrafo acima. Se a profusão de agências e instituições dispostas a apoiar o filme brasileiro parece diversificar-se continuamente, o mesmo não acontece com a presença do Estado nem com as políticas públicas, que aparentam ser invariáveis. Acompanhando a sucessão das políticas de cinema através do tempo, notamos que o Estado é uma variável chave não apenas por seus dispositivos analíticos, mas também por gerar um tipo de resultado que pode ser observado empiricamente:

- a) no escopo de sua intervenção no setor de cinema;
- b) pelos diferentes mecanismos com os quais foi solicitado a atuar;
- c) pelos padrões, características e tipos de comportamento produzidos no público alvo de suas políticas.

O objetivo dessa pesquisa é contar essa história ao agrupar as peças do quebra-cabeça que emerge das relações entre política, sociedade e cinema no

Brasil nos últimos cinquenta anos. Para tanto, recorreremos à tese de que a história importa e de que as políticas implementadas também são dispositivos que geram um acúmulo de conhecimento, de rotinas e padrões de auto-reforço com condições de manter essas mesmas políticas em espaços delimitados. Ao recriar as condições para que essa história seja narrada, podemos compor um todo com significado e ganhar uma nova dimensão sobre o assunto.<sup>3</sup>

O marco inicial do apoio do Estado ao cinema no Brasil é um decreto promulgado por Getúlio Vargas em 1932, que assegurava a exibição de um curta brasileiro a cada oito filmes estrangeiros exibidos, entre outras medidas, e desenhava os contornos de uma política que iria se firmar. As justificativas para a promulgação do decreto ancoravam-se em questões educacionais e morais, e o cinema era objeto de controle social via nacionalização da censura no governo federal e pelo entendimento de que o filme teria um potencial cultural passível de normatização.

O *timing* aqui é interessante, pois a indústria cinematográfica ainda não tinha desenvolvido todo o seu potencial comunicativo, o que ocorreria especialmente após os anos 1940, mas o decreto já prenunciava essa possibilidade, além de abrir uma janela de oportunidades para os principais atores envolvidos. As características educacionais e culturais intrínsecas ao filme eram objeto de maior interesse estatal, mas esse fato não anulava o esboço de uma orquestração realizada a partir do alto sobre toda a indústria cinematográfica. O decreto respondia às reivindicações de produtores cinematográficos e o Estado apresentava-se como interlocutor dos grupos interessados, demarcando um espaço institucional no qual esses mesmos atores podiam interagir: “o sentido interventor do decreto era trazer os conflitos expressos para uma solução disciplinar, sem mediações e centralizadora” (SIMIS, 1996: 93).

---

<sup>3</sup> As políticas de cinema são aqui examinadas de acordo com as premissas do neoinstitucionalismo histórico. A sua consolidação ocorre no interior da Ciência Política durante os anos 1980 em diante, reforçando uma reorientação que já vinha acontecendo e cujo foco era centrado na atuação do Estado e suas burocracias. Uma das premissas centrais seria a de que instituições de fato importam, sendo elas agências governamentais, padrões de políticas públicas ou até mesmo acordos informais. As instituições teriam a capacidade de constranger atores e indicar caminhos a serem percorridos.

Esse decreto foi o gatilho para novas investidas do Estado no setor de cinema, propagadas para instituições mais afeitas ao controle social: em 1934 é criado o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC) e em 1939 o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), com atribuições vinculadas à censura e à produção de material cinematográfico ligado aos assuntos governamentais.

O Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) foi criado em 1936 com atribuições no campo da produção e difusão de filmes em escolas; a sua estrutura poderia ter sido melhor utilizada por produtores e cineastas no desenvolvimento dessa atividade, mas isso não ocorreu. A sua subutilização ressalta a ausência de uma relação mais consistente entre o setor de cinema e a área educacional do Estado, ainda que as políticas de suporte ao primeiro estejam abrigados nessa área.<sup>4</sup>

O discurso acerca da industrialização do cinema brasileiro e os imperativos econômicos daí decorrentes sobrepuseram-se à exploração do potencial educacional, o que impediu a utilização efetiva dos recursos do sistema escolar para reforçar a indústria, por meio de programas que poderiam estimular a formação de mão de obra, a produção e difusão de obras não ficcionais e históricas, por exemplo. Apesar de compartilharem a mesma estrutura institucional, as agências governamentais de educação e apoio ao cinema no país seguiram trajetórias muito distintas. Provavelmente o alcance das teses sobre o estatuto da indústria e seus desdobramentos envolvendo a autonomia do filme brasileiro obscureceram as possibilidades contidas no setor educacional do Estado.<sup>5</sup>

Se a utilização dos recursos educacionais foi obscurecida pelo projeto industrialista, o mesmo não se aplica aos dispositivos culturais, recurso disponível a

---

<sup>4</sup>Simis (1996, p. 54) afirma que o INCE poderia ter capitalizado a indústria caso tivesse aproveitado a oportunidade na produção de filmes educativos. Desde então são poucos os projetos que articulam o cinema brasileiro ao setor educacional, prevalecendo uma visão econômica e industrial da atividade, apesar do controle ser feito por tais setores.

<sup>5</sup>Essa relação é pouco explorada na literatura sobre Estado e Cinema no Brasil. Autran (2009) confirma a inexistência de um discurso anti-industrial na história do cinema brasileiro, com exceção de um curto período durante o Cinema Novo nos anos 1960. O mesmo autor reconhece a continuidade desse discurso independente das crises e dos ciclos de produção.

ser mobilizado quando necessário e elemento fundamental de ligação entre diferentes grupos no interior e fora do Estado.

A criação do Instituto Nacional de Cinema (INC), em 1966, parece ser crucial nesse debate, não apenas por herdar uma legislação, projetos e experiências consolidadas, mas por desenhar um formato de política que vai definir a estrutura central da relação Estado e Cinema no país desse momento em diante. O período anterior ao INC dispunha de uma legislação já estabelecida, comitês executivos, estudos sistemáticos e políticas de estímulo em diferentes áreas que, somados a uma experiência construída desde o início da indústria de cinema no país, prepararam as bases para o surgimento das principais instituições de apoio estatal.<sup>6</sup>

A meu ver, a estrutura criada pelo INC instaura um padrão que foi reproduzido através do tempo, acionando os seguintes dispositivos:

- a) a centralidade conferida à produção de filmes;
- b) a limitação de circulação dessa produção;
- c) a eleição do Estado como ator hegemônico;
- d) a gradual invisibilidade de experiências e instituições alternativas;
- e) o predomínio da área educacional/cultural do Estado.

Com diferentes desenhos institucionais e características mais ou menos distintas, as políticas posteriores ao INC podem variar no alcance, na complexidade, nos objetivos particulares, mas mantêm os cinco itens acima como invariáveis. Ou seja, padrões de política persistem e se reproduzem. A criação da Embrafilme em 1969 e sua fusão com o INC em 1975 mantiveram o padrão inalterado: ainda que o projeto de cada instituição seja um tanto diverso do seu objetivo final, essas características permanecem as mesmas. O estabelecimento de metas de produção ano a ano, tendo o circuito de salas de cinema como depositário final, permaneceu instituição após instituição, política após política, limitando o alcance – comercial e

---

<sup>6</sup>Para Autran (2009) e Johnson (1987), a base do suporte do Estado foi formada no período anterior ao INC; Simis (1996) afirma que as experiências anteriores em diversas instâncias – governos estaduais e municipais, por exemplo – têm importância, mas a criação do INC abre perspectiva para o Estado atuar diretamente na área, em vez de apenas propor ou regular indiretamente. Schwarzman (2004) detalha os conflitos existentes entre as agências no interior do Estado, tendo em vista o controle dos assuntos referentes ao cinema: o Ince consolidou-se mesmo diante das investidas das agências de controle e propaganda oficial nos anos 1930/1940, sobretudo pela sua ênfase na questão educacional; é bastante elucidador o fato de que o INC surgiu a partir desta estrutura.

cultural – do cinema brasileiro. Ao Estado cabia zelar pelo setor, com justificativas que coubessem no espectro cultural ou econômico, dependendo do êxito do encaixe entre as burocracias estatais e a área de cinema.<sup>7</sup> As experiências de produção, difusão e exibição alternativas ou mesmo aquelas sem chance de ser contempladas nesse processo permaneceram isoladas e tiveram os canais de acesso e interlocução com o Estado gradualmente interditados.<sup>8</sup>

Como geralmente ocorre, há aqui uma disputa política – entre diferentes grupos no interior do cinema brasileiro – para selecionar um conteúdo específico para uma política, bem como interlocutores dentro da arena estatal: as instituições moldam, mas também podem ser moldadas. Ou seja, a criação do INC transformou a capacidade estatal e habilitou grupos para a reprodução de determinadas políticas.

Mesmo nos anos 1990, após o breve interregno das políticas de cinema no governo Collor (1991-1992), os termos não se alteraram de forma drástica: a Lei do Audiovisual, promulgada em 1993, confirma essa hipótese. O objetivo da legislação era proporcionar sustentabilidade ao cinema brasileiro, mas o resultado tem sido o oposto, ao torná-lo mais dependente dos subsídios públicos; apesar da ideia de audiovisual estar presente no conceito da lei, a sua estrutura delimita os espaços nos quais o filme pode circular, inviabilizando a sua reprodução econômica enquanto indústria. Podemos supor que os primeiros anos da década de 1990 representariam um marco zero nas políticas de cinema, findo o aporte estatal para a produção de filmes no governo Collor (1990-1992); essa conjuntura crítica teria condições de gerar um debate renovado acerca das relações entre Estado, sociedade e cinema no Brasil, mas os resultados confirmam o impacto das políticas do passado sobre as escolhas subsequentes:

---

<sup>7</sup> As resoluções emitidas pelo INC nos anos 1960 fazem pouca menção às possibilidades que as redes de televisão poderiam oferecer ao cinema; quando feitas, reforçam a polarização entre cinema com potencial cultural e televisão com características de entretenimento e alienação.

<sup>8</sup> As experiências da Boca do Lixo em São Paulo, do Beco da Fome no Rio de Janeiro e o cinema marginal na passagem dos anos 1960-1970, através dos seus diferentes formatos, diálogos com a sociedade e com os mecanismos de produção, foram aos poucos sendo incorporadas pelo discurso oficial. Aqueles que permaneceram distantes do abrigo estatal não sobreviveram.

O cenário que se estabelece na década de 90 reafirma uma tendência dos próprios agentes da atividade cinematográfica de um pensamento voltado com demasiada ênfase na produção. Assim, mesmo com a criação de um novo mecanismo de financiamento para o setor, os recursos estão concentrados no custeio da atividade de produzir filmes e não provocam melhorias significativas nas atividades de distribuição e exibição. É, portanto, o restabelecimento do axioma clássico do cinema brasileiro – produzir filmes, mas não ter como fazer com que esses filmes cheguem às telas, enquanto o filme norte-americano ocupa o mercado – emoldurado por um novo cenário. (SILVA, 2009: 92).

A criação da Agência Nacional de Cinema (Ancine) em 2001 foi resultado de quase uma década de experiências com a Lei do Audiovisual, com o setor de cinema propondo uma visão mais sistêmica do assunto, depois de enfrentar várias crises relativas à produção e exibição de filmes. Inicialmente a agência foi concebida como uma matriz envolvendo vários setores do governo, mas sua efetivação de fato ocorre no Ministério da Cultura. Propostas com essas características têm sido recorrentes desde os anos 1960, são projetos de criação de agências e estruturas com perfil mais horizontal e com possibilidade de superar o isolamento de uma repartição governamental singular, mas terminam alocados na área educacional e cultural do Estado; se as instituições que gerenciam o cinema brasileiro estão assim localizadas, qual seria o efeito daí decorrente? Ou seja, os arranjos institucionais afetam os resultados das políticas?

## **2. Paridade institucional e o caso brasileiro**

Essa longa trajetória das políticas de cinema no Brasil - representada na constituição de agências e estruturas governamentais específicas para a sua implementação - nos permite verificar a existência de uma complexa interação que ocorre entre diferentes segmentos da burocracia estatal. Ao estudar a indústria de cinema em dois países – Egito e México – o cientista político norte-americano Andrew Flibbert notou a importância dessa variável, ou seja, a burocracia responsável por gerir a política de cinema projeta no filme valores culturais ou dispositivos econômicos. Desenvolvendo seu argumento, o autor relata que nos anos 1970 uma poderosa burocracia instalada no Ministério da Cultura no México,

dotada de recursos e autoridade para implementar as políticas de cinema, permitiu que a indústria local ganhasse autonomia diante das pressões do mercado. Uma década depois, as posições se inverteram e a área econômica do Estado passou a gerir tais políticas, dificultando a sobrevivência da indústria. Um processo semelhante aconteceu no Egito, quando nos anos 1960 o Ministério da Cultura tinha a prerrogativa das políticas de cinema, proporcionando maior liberdade aos cineastas; uma década mais tarde ocorreu o desmantelamento do aparato estatal para a área de cultura, mudança que afastou essa burocracia do setor de cinema, culminando com a ascensão de interesses comerciais.

Ao observar essa variação institucional, o autor desloca sua análise para um estudo de caso de base comparativa entre as indústrias de cinema nos Estados Unidos e na França, casos emblemáticos não só pela recorrência de modelos também observados em outros países, mas sobretudo como cotejo bastante elucidativo acerca dos contrastes das políticas de cinema. As instituições capazes de afetar a indústria de cinema nos Estados Unidos estariam localizadas no Departamento de Estado e Departamento de Comércio; a regulação estatal é operada a partir de critérios econômicos, como um assunto desenvolvido no contexto da indústria de entretenimento. Na França, ao contrário, o Ministério da Cultura tem atribuições, autoridade e prerrogativas legais para produzir e implementar as políticas de cinema:

A variação institucional que diferencia a abordagem francesa da americana na regulação da indústria do cinema é significativa: isso revela se os órgãos reguladores são sensíveis apenas a critérios econômicos ou se sua “função social” é promover objetivos culturais mesmo que isso signifique ter grandes custos econômicos. (FLIBBERT, 2007: 27).<sup>9</sup>

O que o autor ressalta é a importância dessa variável: qual é a instituição chave para produzir as políticas e quais são suas prerrogativas de fato? Mesmo que as pressões comerciais sejam intensas, se a instituição estatal cultural gozar de

---

<sup>9</sup> The institutional variation that distinguishes French and American approaches to film regulation is significant: It reveals whether regulatory bodies are responsive only to economic criteria, or if their “social purpose” is to promote cultural goals even when doing so entails economic costs.



autonomia, as políticas de cinema com perfil mais ativo tendem a prevalecer, independentemente dos custos econômicos.

Para tornar seu modelo mais crível, o autor desenvolve um conceito para explicar as variações nas políticas de cinema, que a seu ver independem do próprio setor de cinema e dizem mais respeito às interações ocorridas no interior das burocracias estatais: *institutional parity*, expressão traduzida neste trabalho como “paridade institucional”.

O conceito procura explicar o relacionamento entre as burocracias econômicas e culturais, que a partir da estrutura do Estado produzem as políticas de cinema; assim, quanto maior o grau de “paridade institucional” entre essas burocracias, mais autonomia da área cultural do Estado para implementar suas normas.

Assim, as políticas são selecionadas independentemente de seu grau de eficiência econômica, porque os atores considerados estratégicos estariam no Ministério da Cultura ou em uma arena similar. Ao contrário, em condições de baixo grau de “paridade institucional”, as instituições estatais culturais são subordinadas às econômicas, que tendem a definir o conteúdo das políticas, normalmente submetendo-as aos ditames dos interesses privados.<sup>10</sup>

O conceito de “paridade institucional” reforça as teses de que as instituições têm grande peso nos processos das políticas de cinema e de que o relacionamento burocrático entre diferentes instâncias do Estado é um elemento importante para analisá-las.

Dessa maneira, questões como o financiamento público de uma indústria de cinema, sem a avaliação das condições de sua viabilidade econômica, a criação de cotas para o filme nacional ou mesmo a possibilidade de influenciar o conteúdo da produção cinematográfica podem indicar que os fazedores de política com prerrogativas de fato estão no setor cultural do Estado. Em determinadas situações e contextos, os atores estatais podem travar relações com os interesses culturais dos cineastas, isolando o filme dos constrangimentos econômicos.

---

<sup>10</sup> (FLIBBERT, op. cit: 7-10). O conceito de “paridade institucional” serve para examinar a relação entre instituições estatais e a forma como as burocracias operam na produção de políticas.

Podemos transpor o conceito de “paridade institucional” para melhor visualizar as políticas de cinema no Brasil, apontando suas origens e localizações no interior da burocracia estatal, em uma primeira aproximação com esse panorama histórico. Ressaltamos que o conceito, assegurado a sua utilidade ao apontar os nexos entre burocracias, padrões de políticas e conjunto de ideias, apresenta algumas deficiências: determinados atores estatais podem ser os responsáveis por uma política, reforçando caracteres econômicos ou culturais, mas nada indica que tal burocracia consiga implementá-la, pois outras variáveis podem impactar este processo. A agência governamental pode dispor de recursos e autoridade para implementar seus projetos, mas outras arenas, seja no interior ou fora do Estado, também podem dificultar sua execução.

A despeito das deficiências apontadas acima, o conceito de “paridade institucional” permite:

- a) identificar uma sequência histórica nas políticas de cinema no Brasil;
- b) apontar a localização das agências encarregadas de implementá-las;
- c) reforçar os nexos entre as burocracias estatais e os grupos interessados na reprodução das políticas;
- d) indicar um padrão característico e/ou um mecanismo de reprodução das políticas.

O tipo de autoridade estatal que delibera sobre a política é relevante na medida em que afeta o comportamento dos atores, indicando a eles uma posição a ser ocupada e um conjunto de ideias e valores a serem incorporados e difundidos. Como exposto na tabela 01, a hegemonia do campo cultural e educacional do Estado nos assuntos de cinema afetou historicamente esta indústria. Frequentemente incorporado pelos principais atores do setor, sejam eles burocratas ou cineastas e produtores, o projeto de industrialização – e como decorrência a autonomia do filme brasileiro dos subsídios estatais – raramente circulou de forma efetiva junto ao setor econômico/empresarial do Estado.

Muitas das políticas foram planejadas para serem alocadas e gerenciadas pela burocracia econômica, o que na visão dos gestores poderia imprimir um ritmo empresarial ao cinema brasileiro, apesar de paradoxalmente serem implementadas

pela área cultural. Desde o começo dos anos 1960 sucessivas políticas e agências são constituídas por meio de uma interação entre cineastas, como grupo de pressão, e os setores econômicos e culturais do Estado, mas são as forças do último que acabam prevalecendo.

TABELA 1  
Paridade institucional: políticas de cinema no Brasil

<b>Agência</b>	<b>Ano de criação</b>	<b>Localização prevista</b>	<b>Localização efetiva</b>
<b>Geicine</b>	1961	Presidência da República	Ministério da Indústria e Comércio
<b>INC</b>	1966	Ministério da Indústria e Comércio	MEC
<b>Embrafilme</b>	1969	MEC	MEC
<b>Concine</b>	1975	MEC	MEC
<b>FCB</b>	1987	Ministério da Cultura	Minc
<b>Lei do Audiovisual</b>	1993	-----	Minc
<b>Gedic</b>	2000	Casa Civil da Presidência da República	Minc
<b>Ancine</b>	2001	Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio	Minc

Fontes: Geicine – Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Decreto 50.278, 17/02/1961); INC – Instituto Nacional de Cinema (Decreto Lei n. 43, 18/11/1966); Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes (Decreto Lei n. 862, 12/09/1969); Concine – Conselho Nacional de Cinema (Decreto Lei n. 77.299, 16/03/1976); FCB – Fundação do Cinema Brasileiro (Lei n. 7.624, 05/11/1987), Lei do Audiovisual (Lei n. 8685, 20/07/1993); Gedic – Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Decreto, 13/12/2000), Ancine – Agência Nacional de Cinema (MP 2.219, 05/09/2001).

A hegemonia do Ministério da Educação e Ministério da Cultura na gestão das políticas de cinema sugere a existência de um emparelhamento entre essas burocracias e o setor de cinema: podemos notar que, se a instituição tem a possibilidade de moldar os atores, esses vão reagir a partir de um conjunto determinado de regras ou valores. A prevalência de argumentos culturais para a justificativa de apoio estatal ao filme no Brasil adequa-se a essa estratégia, seja por parte das burocracias, seja por parte dos cineastas.

A ocorrência desse ajuste nos permite observar:

- a) seu desdobramento histórico, uma vez que tal argumento é mobilizado em diferentes períodos e contextos políticos e econômicos. Apesar de sua origem remontar aos anos 1960, esse dispositivo continua a operar depois dessa época: por exemplo, nos anos 1990, quando a iniciativa privada participava do processo por meio das leis de incentivo fiscal, justificativas culturais eram recorrentes entre cineastas e gestores da política, reforçando o ajuste;
- b) a política que foi organizada – desde os anos 1960 – em torno da produção regular de filmes, esquema que foi cristalizado e propagado, induziu os atores a responder a essa política, dificultando a ascensão de temas alternativos nesse debate. A meta de produzir uma quantidade específica de filmes ano a ano tem estado presente nos projetos que envolvem todos esses atores, independentemente de critérios como viabilidade econômica e capacidade de circulação pública dessa produção. Essas características podem ser encontradas na Embrafilme dos anos 1980, bem como entre os gestores da Lei do Audiovisual nos anos 1990.

Essa circulação entre vetores culturais e econômicos na indústria do cinema não se restringe ao caso brasileiro, sendo uma característica intrínseca das indústrias culturais. A meu ver, a ênfase no aspecto cultural deve-se sobretudo a essa interação entre instituição e cineastas, e o eixo articulador foi o interesse de ambos os polos na manutenção desse argumento. Durante os últimos cinquenta anos, diversos relatórios, documentos e propostas foram elaborados com o propósito de industrializar o cinema brasileiro e abrir possibilidades para a sua sustentabilidade sem o suporte estatal.<sup>11</sup> O que de imediato nos aparenta ser paradoxal pode ser explicado pelas características estruturais da indústria de cinema, que exige investimentos constantes para a sua reprodução, mas a permanência do cinema brasileiro foi garantida por meio do acordo referido acima. Ou seja, com a criação da primeira agência governamental nos anos 1960 cria-se

---

<sup>11</sup> Como exemplo podemos citar o *Projeto Brasileiro de Cinema* (1973), a *Política Nacional de Cinema* (1986), o *Relatório Embrafilme/BNDES* (1987), o documento final do III Congresso Brasileiro de Cinema (2000), o projeto do GEDIC em 2001, entre outros.

também uma demanda para a continuidade e consolidação de suas políticas, tanto entre o público interno como entre seus beneficiários imediatos. A política também tem um modelo de organização para o setor de cinema que gradualmente é incorporado pelos cineastas.

A “paridade institucional” nesse caso induziu a indústria de cinema no Brasil a privilegiar as justificativas culturais e o ajuste foi realizado uma vez que tais argumentos – o filme como portador de características ligadas à identidade da cultura nacional – já estavam em circulação. Dos anos 1960 em diante os argumentos econômicos ligados à industrialização e à sustentabilidade do filme brasileiro seriam debatidos de forma contínua, mas o encaixe fundamental já tinha sido realizado e a arena selecionada para tal ajuste foi a área cultural do Estado.<sup>12</sup>

Essa relação entre o setor de cinema e o Estado no Brasil tem um histórico mais amplo, se levarmos em consideração o ano do primeiro ato legal de proteção ao filme brasileiro (1932) e a criação do Instituto Nacional do Cinema Educativo (1936), medidas legais que indicavam um ajuste entre ambas as partes. Uma perspectiva “culturalista” percorria as instâncias burocráticas do Estado e encontrava ressonância no setor de cinema desde os anos 1930; tal fenômeno valorizava os elementos educativos e de propaganda que poderiam ser difundidos pelo filme.

No primeiro governo Vargas, os assuntos de cinema eram subordinados ao Ministério da Educação e Saúde e aos departamentos envolvidos com o controle social e censura, que se mantiveram ao longo dos anos seguintes como as instâncias dotadas de prerrogativas para atuar nesse setor. A reprodução desse modelo e a valorização da perspectiva “culturalista” indicavam que o Estado não tinha interesse no desenvolvimento econômico da atividade, mantendo o cinema

---

<sup>12</sup> Aqui utilizo a noção de encaixe (*fit*) a partir do trabalho de SKOCPOL (1992). Ao estudar as formas de emergência do Estado de bem-estar social nos Estados Unidos, a autora encontra um encaixe entre grupos politicamente ativos e mecanismos de acesso e influência disponíveis na estrutura estatal. A criação de um sistema de creches e proteção à maternidade surgiu nos Estados Unidos no final do século XIX antes mesmo do seu aparecimento nos modelos clássicos de bem estar social (Europa); a explicação estaria nesse encaixe entre estrutura estatal e grupos de mães espalhados pelos Estados Unidos: os legisladores estaduais eram mais sensíveis a valores morais e o poder judiciário mais aberto a aceitar a regulação do trabalho feminino do que masculino. Os grupos de mães souberam aproveitar essa “janela de oportunidade” e reproduzir a política.

brasileiro em um território com fronteiras delimitadas e adaptado aos interesses industriais e econômicos dos cineastas.<sup>13</sup>

A possibilidade de independência e autonomia do filme brasileiro seria decorrente de sua industrialização. Tal tese unificou a maior parte dos setores do cinema no país. O Estado teria um papel fundamental como elemento indutor desse processo, impulsionado por questões como a evasão de divisas produzida pelo filme estrangeiro no país, pela formação de mão de obra e acesso à tecnologia, propostas encaminhadas por cineastas e produtores. A ocupação do mercado pelo produto nacional pode ser balizada por critérios econômicos, mas no caso do filme os dispositivos culturais também são mobilizados: educação, identidade, descolonização cultural são recorrentes no caso brasileiro desde os anos 1950, mas o amálgama entre cultura e economia nem sempre foi atingido:

Ocorreu um verdadeiro curto-circuito ideológico na atividade cinematográfica brasileira nos anos de 1970, pois ao se afirmar o domínio do mercado interno como principal objetivo a ser alcançado, não se justificava tal domínio por motivos eminentemente econômicos mas sim pelos culturais, até porque os resultados naqueles termos muitas vezes ficavam aquém do esperado; porém, quando se tratava de discutir o valor cultural da produção, isto era interdito, pois ela valia pela conquista do mercado; destarte, não há discussão possível sobre o cinema brasileiro, pois suas principais justificativas giram em torno de si mesmas, o que, de um ponto de vista mais geral, impedia a renovação do diálogo com a sociedade. (AUTRAN, 2009: 62).

Na medida em que a estrutura estatal se tornava mais complexa nos anos 1960, era obrigada a lidar com dois fatos: o crescente prestígio cultural do cinema brasileiro – reforçado pela repercussão internacional do cinema novo – e uma legislação incapaz de arrefecer a presença do filme importado no mercado. Nesse contexto, o filme brasileiro não poderia ser viável economicamente e os argumentos de base “culturalistas” tendiam a prevalecer; nesse caso a argumentação econômica é mantida para a manutenção de uma autoimagem projetada pelo setor de cinema, indicando que em um futuro próximo a indústria poderia ser viável,

---

<sup>13</sup> Arthur Autran chama a atenção para a presença da perspectiva “culturalista” desde os anos 1930. A reivindicação de medidas de cunho protecionista para a indústria de cinema levou os cineastas e produtores a aproximarem-se do Estado e incorporar esse dispositivo (AUTRAN, 2007).

desde que fossem atendidos determinados requisitos, mas enquanto isso não ocorresse valeria o dispositivo cultural emanado pelo filme. Muito mais do que um “curto-circuito ideológico” entre economia e cultura, o encaixe dos anos 1960 serviu para consolidar essa posição.

### 3. As políticas de cinema: reatando os elos

A permanência histórica e o desdobramento temporal das políticas de cinema no Brasil apresentam uma forte evidência das relações travadas entre Estado e um grupo politicamente ativo. Se as instituições são produto de um processo temporal concreto, torna-se possível observar empiricamente a ocorrência de sucessivos encaixes entre o Estado e cineastas na criação de agências, políticas e esquemas discursivos. O ponto de partida foi a criação do Instituto Nacional de Cinema em 1966 e os mecanismos acionados a partir de sua instauração que mantiveram as políticas de cinema em espaços delimitados: tendo isso em mente é possível pensar que o desenvolvimento posterior esteja condicionado a esse ponto inicial. Desta maneira, as políticas de cinema no Brasil podem ser explicadas a partir de um encaixe entre as estruturas de acesso e influência inseridas em esfera estatal – a criação do INC foi um espaço privilegiado nesse sentido – e a constituição de uma identidade social entre o público-alvo dessa política; a forma como esse fenômeno ocorreu, o formato institucional desenhado e o fluxo de ideias daí decorrentes impediram que as “estradas não rodadas”<sup>14</sup> constituíssem uma alternativa no futuro:

Uma vez instituídas, políticas tem efeitos de “feedback” de duas maneiras principais. Em primeiro lugar, por causa dos esforços oficiais feitos para implementar novas políticas usando arranjos administrativos novos ou já existentes, políticas transformam ou expandem as capacidades do Estado. Elas, portanto, alteram as possibilidades administrativas para iniciativas oficiais no futuro e afetam perspectivas posteriores para a implementação da política. Em segundo lugar, as novas políticas afetam as identidades sociais,

---

<sup>14</sup>*Roads not chosen* tornam-se com o passar do tempo cada vez mais distantes, ou seja, criada uma política pública, selecionados os seus dispositivos internos, realizado o seu desenho institucional, fecham-se as alternativas disponíveis num momento inicial, tendo início então um processo de autorreforço. (PIERSON, 2004: 62).



as metas e capacidades de grupos que posteriormente lutam ou aliam-se nas políticas.” (SKOCPOL, 1992: 58).<sup>15</sup>

A política constituída em 1966 com o INC estimulou grupos e alianças políticas para defender sua continuidade e expansão? E o desenho institucional da agência delimitou o espaço de atuação do cinema brasileiro daquele momento em diante? Muitos dos problemas com os quais se defronta atualmente o cinema brasileiro – a dependência do Estado, a dificuldade de consolidação da indústria, a polaridade entre indústria e arte, a fraca inserção social – eram também motivo de debate e reflexão no momento de criação do INC.

As políticas de cinema no Brasil foram estruturadas basicamente entre os anos 1960 e 1980, num processo que envolveu três grandes transformações:

- a) criação do INC – Instituto Nacional de Cinema, em 1966;
- b) criação da Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes, em 1969;
- c) incorporação do INC pela Embrafilme em 1975;

Uma observação inicial sobre a cronologia descrita acima indica que o núcleo central das políticas de cinema no país foi constituído durante o regime autoritário, impedindo seu debate no interior da sociedade civil e nas diferentes instâncias legislativas. A última reformulação da Embrafilme ocorreu durante o processo de redemocratização do país em 1987, o que associou as políticas a um contexto de instabilidade e crise institucional.

Restou aos cineastas uma única arena disponível para o debate, produção e difusão de políticas de apoio: o Executivo federal. Os padrões de desenvolvimento e expansão do Estado brasileiro também conheceram nesse período processos intensos de transformação: neonacionalismo, nacional-desenvolvimento, Estado regulador e neoliberalismo são características que definiram as formas de interação entre Estado e sociedade no período em análise. Como interlocutores e demandantes de políticas, os cineastas foram obrigados a negociar sob regimes e

---

<sup>15</sup>Once instituted, policies have feedback effects in two main ways. In the first place, because of the official efforts made to implement new policies using new or existing administrative arrangements, policies transform or expand the capacities of the state. They therefore change the administrative possibilities for official initiatives in the future, and affect later prospects for policy implementation. In the second place, new policies affect the social identities, goals, and capabilities of groups that subsequently struggle or ally in politics.



padrões de governo distintos: a expansão do setor estatal da economia acentuou-se durante o regime autoritário, com prevalência do Executivo federal e de uma burocracia estatal com componentes nacionalistas, mas ao final dos anos 1970 a situação estava sendo modificada rapidamente na direção contrária.

E por que o INC seria o elemento estruturante das políticas de cinema no país? Quais as distinções que o afastariam das políticas anteriores? A meu ver, a criação da agência modificou o funcionamento da burocracia estatal, que já vinha acumulando experiências e rotinas com as políticas anteriores; mobilizou grupos que reconheceriam a legitimidade de suas reivindicações ao escolher o Estado como interlocutor; assim, as oportunidades políticas abertas têm a capacidade de moldar os interesses dos vários grupos interessados na reprodução dessas políticas. Todas essas características se verificaram em um contexto no qual o Parlamento e os partidos políticos eram atores secundários, o que concentra o jogo político diretamente no poder executivo, seja por meio da burocracia estatal, seja por políticos alinhados entre essa última e os grupos de cineastas. Diferentemente das políticas anteriores, o Instituto abriu uma janela de oportunidade no Estado; cabia aos grupos interessados a ocupação desses espaços.

Três pontos na política do INC devem ser melhor explicitados:

- a) O apoio à produção de longas-metragens;
- b) A reserva de mercado por meio do estabelecimento de um número mínimo de dias para a exibição de filmes brasileiros;
- c) A sala de cinema como um espaço privilegiado de difusão.

A escolha de políticas a serem adotadas e implementadas é um processo marcado pela contingência, ainda que possamos reduzir a incerteza por meio dos limites impostos pelos padrões da indústria de cinema ao eleger o filme de longa-metragem como instrumento básico. Mas a opção pelas três políticas listadas acima inicia um processo que tende a produzir padrões de autorreforço e reproduzir-se temporalmente.

Como esse processo ocorre? Um acontecimento crítico em um determinado momento – como a criação do INC em 1966 e a seleção de um conjunto específico de políticas – muito provavelmente induz a uma situação de *lock-in* – ou fechamento

– na qual as alternativas disponíveis e preteridas tornam-se, com o passar do tempo, cada vez mais fora de alcance. As políticas selecionadas seriam desenvolvidas e novos passos na direção escolhida seriam efetuados, dificultando, portanto, o retorno às condições iniciais. Ao mesmo tempo, as políticas criam grupos de apoiadores que ajustam suas preferências a seu conteúdo, mesmo que inicialmente manifestassem sua reserva crítica em relação à trajetória escolhida. As instituições geralmente distribuem o poder de forma desigual, sendo assim, toda política mobiliza atores que tendem a ganhar com sua reprodução, e mesmo aqueles inicialmente contrários tendem a ajustar suas preferências no futuro. A esse processo denominamos dependência de trajetória.<sup>16</sup>

Assim estaria criada a primeira linha de dependência de trajetória nas políticas de cinema no Brasil: ao estabelecer como prioritária a produção de filmes em longa-metragem; sua difusão pública em salas de cinema através de mecanismos do tipo cota de tela inviabilizou arranjos políticos alternativos. A política instituída em 1966 elegeu os principais interlocutores – burocracia estatal e cineastas/produtores; constituiu um terreno específico para resolução dos problemas e reprodução das questões – a arena estatal – e fechou – *lock-in* – o encaminhamento por meios alternativos ainda disponíveis naquele momento.<sup>17</sup>

Conforme vimos acima, os mecanismos mobilizados pelo INC eram de amplo escopo e pela primeira vez o Estado assumia um papel central no desenvolvimento da indústria de cinema, fato que naturalmente teve impacto considerável no campo cinematográfico. A forma como são estruturadas as instituições políticas tem a capacidade de liberar ou não o acesso e a influência para determinados grupos;

---

<sup>16</sup> Uma definição dos processos de dependência de trajetória: o que aconteceu num ponto inicial no tempo deve afetar os resultados possíveis de uma sequência de eventos, ocorrendo em um ponto futuro. (PIERSON, 2000: 252)

<sup>17</sup> Os institucionalistas históricos enfatizam os caminhos pelos quais instituições são refeitas através do tempo. Por causa dos fortes efeitos de *path dependence*, instituições não são facilmente demolidas quando as condições mudam. Na verdade, instituições frequentemente têm uma disposição em camadas (*layered*). Novas iniciativas são introduzidas e direcionadas para demandas contemporâneas, mas elas adicionam ao invés de mudar as formas das instituições preexistentes. Assim, as velhas instituições devem persistir, mas podem estar modificadas por usos diferentes e por novos grupos ascendentes. Em ambos os casos, as escolhas originais estão prontas para trabalhar com as atuais funções das instituições. (PIERSON; SKOCPOL, 2002: 709)

estimular alianças entre setores e induzir atores a seguir determinadas trajetórias. O ponto de partida das políticas de cinema investigadas tem uma origem específica: o Ministério da Educação; na mesma dinâmica histórica, vemos determinados grupos no interior do cinema brasileiro dotados de prestígio cultural. Parece que um encaixe entre as instituições governamentais e a identidade social de grupos específicos teve início nesse processo. Aos cineastas, interessavam o acesso e a influência no interior do aparato estatal; para a burocracia governamental, a imagem cultural difundida por um determinado segmento do cinema brasileiro seria determinante: com a arena parlamentar fechada e com a inviabilização dos governos estaduais e municipais, o grupo de atores procurou se adaptar ao espaço disponível naquele momento, a burocracia educacional/cultural do Estado.

A criação da Embrafilme em 1969 adicionou novas camadas ao padrão das políticas instituídas a partir do INC: se a perspectiva de produzir filmes com apoio do Estado mantinha sua centralidade, os cineastas e seus grupos de apoio consolidam sua posição no interior da burocracia governamental. A empresa vai expandir seu escopo de atuação para além das áreas de produção, iniciando uma exitosa trajetória na distribuição de filmes nacionais e em 1975 – momento em que as políticas são reformuladas – um cineasta, Roberto Farias, é alçado ao posto de diretor geral. Essa reformulação extingue o INC e a Embrafilme incorpora as suas funções. Os conselhos da empresa são mais fluídos e contam com a presença de cineastas e produtores como avalistas das políticas da Embrafilme.<sup>18</sup>

Dessa maneira, a estrutura transformada em 1975 nos leva à segunda linha de dependência de trajetória nas políticas de cinema no Brasil. Já sugerimos que as políticas conhecem processos de autorreforço, e que, uma vez instituídas, dificilmente retornam ao ponto original e às opções então disponíveis. Tal mecanismo ocorre porque as políticas geram retornos crescentes para seu público alvo, que se adequa ao seu conteúdo. Dessa maneira, a estrutura institucional

---

<sup>18</sup> A lei 6.281, de 09/12/1975 funde o INC na estrutura da Embrafilme. Esta se torna produtora, distribuidora e exportadora de filmes nacionais, além de atribuições na área cultural, como edição de livros, organização de festivais, etc. A lei também cria o Conselho Nacional de Cinema, CONCINE, cuja principal função seria o de regular e normatizar o mercado de cinema no Brasil.

recriada em 1975 não altera as linhas gerais das políticas de cinema no país, apenas essas recebem novas camadas:

- a) focadas na produção de filmes;
- b) cuja difusão ocorre em um ambiente específico, as salas de cinema;
- c) articuladas ao redor de dois polos: burocracia estatal e cineastas/produtores;
- d) ausência de mecanismos de responsabilização pública.

Com o declínio do regime autoritário e o processo de redemocratização política do país nos anos 1980, a empresa entra em um processo de decadência acirrado pelas lutas internas, pela crise econômica e pelo desinteresse dos governos. A crise econômica dos anos 1980 solapa a capacidade do Estado em continuar expandindo suas atividades, e as empresas estatais, fundações e autarquias, que detinham um razoável grau de autonomia econômica e administrativa, são as primeiras a sofrer esses impactos. Em 1987 a Embrafilme é reformulada com a separação das atividades culturais e comerciais. A Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) foi constituída com o objetivo de gerir as atividades culturais, liberando a Embrafilme para as atribuições de cunho comercial.

O primeiro presidente eleito após a redemocratização do país, Fernando Collor, reformulou drasticamente as políticas de cinema em 1990, dissolvendo as agências governamentais de apoio e financiamento. O cenário estava novamente aberto para a emergência de políticas nunca antes implementadas e a Secretaria de Cultura não era mais o setor do Estado encarregado de implementar e discutir as alternativas. Uma renovação na estrutura institucional foi então proposta pela Secretaria da Economia, alinhando o cinema brasileiro aos outros setores produtivos, procurando dotá-lo de competitividade sem alterar as regras de funcionamento do mercado.

Nesse contexto a burocracia econômica sobrepunha-se às tradicionais estruturas culturais, alterando a paridade institucional no interior do Estado. Já vimos que o conceito refere-se ao relacionamento entre as instituições econômicas e culturais e os mecanismos pelos quais se estrutura a prevalência de um interesse sobre outro, afetando o grau de atuação dos fazedores de política. Assim, quando esses consideram apenas critérios econômicos, uma política de livre mercado é

implementada no setor de cinema e os interesses culturais são fracamente representados.<sup>19</sup>

Com o impedimento de Fernando Collor em 1992, a paridade institucional também mudou rapidamente e os setores culturais do Estado tomaram a primazia na administração desses assuntos. Uma nova legislação foi formulada e negociada entre a burocracia governamental, deputados e a classe cinematográfica e em 1993 foi promulgada a Lei do Audiovisual, que oferece suporte aos filmes nacionais através dos mecanismos de incentivos fiscais. A Lei está estruturada em dois artigos: o 1º e o 3º, que dizem respeito à aplicação de recursos na produção cinematográfica por meio da dedução no imposto de renda e na coprodução via imposto de renda retido pelas importadoras de filme, respectivamente. A aplicação dos recursos é possível apenas na produção audiovisual independente, ou seja, aquela cuja produtora principal não está vinculada às emissoras de televisão.<sup>20</sup>

Aqui temos a terceira linha de dependência de trajetória nas políticas de cinema no Brasil, pois a Lei do Audiovisual enfatizou:

- a) a produção de filmes e não sua circulação ou difusão;
- b) a interface com o público-alvo da política, no caso, os cineastas e produtores, e não o público final;
- c) valores culturais de forma implícita, ao não definir a indústria nem estabelecer possibilidades de comercialização junto aos resultados da política.

---

<sup>19</sup> “In Mexico of the 1980s and 1990s, calls went out for renewed state aid to the cinema; yet, new institutional arrangements simply reinforced the rising dominance of a particularly overt form of commercialism. Low institutional parity defined film as a commercial product, meaning that state leaders were less likely to expend resources on promoting a cultural revival in filmmaking”. (FLIBBERT, 2007: 132). No México dos anos 1980 e 1990, os pedidos para uma renovação na ajuda estatal cessaram; assim, novos arranjos institucionais simplesmente reforçaram o domínio crescente de uma forma particularmente evidente de comercialismo. A baixa paridade institucional definiu o filme como um produto comercial, o que significa que os líderes estatais estavam menos propensos a aplicar recursos na promoção de um renascimento cultural no cinema.

<sup>20</sup> Lei 8.685, de 20 de julho de 1993. A dedução do imposto de renda está limitada a um por cento para pessoas jurídicas e três por cento para pessoas físicas; esses limites foram ampliados para três e cinco por cento, respectivamente. Os projetos precisam de uma contrapartida de quarenta por cento sobre o valor total do orçamento, posteriormente reduzido para vinte por cento. Essas alterações ocorreram por meio da lei 9.323, de 05 de dezembro de 1996.

A sequência de eventos também foi fundamental, pois a política criada em 1966 enfatizou a produção de filmes e as políticas posteriores apenas adicionaram camadas. Se em 1990 o jogo foi zerado, a lei criada em 1993 retomava a posição original com o mesmo escopo, arena e atores. Durante os anos FHC a lei permaneceu como estrutura central das políticas de cinema, mas os cineastas e seus grupos – com posições fortalecidas no interior da burocracia cultural – procuravam avançar em direção a outros setores do Estado.

Em 2001 é criada a Agência Nacional de Cinema, ANCINE, como resultado dos embates políticos entre cineastas e burocracias estatais. Para os primeiros a agência teria um perfil interministerial vinculada diretamente à Presidência da República, desligando-se da alçada dos Ministérios da Cultura e Educação. Tal estratégia não implicava em abandonar um ponto de suporte tradicional, mas sim em expandir o escopo de atuação, uma vez que a dimensão cultural já estava legitimada novamente. A paridade institucional movia-se outra vez em nova direção, sem abandonar a estrutura de suporte habitual.

#### **4. Considerações finais**

Durante mais de cinquenta anos as políticas de cinema no Brasil foram submetidas a um padrão específico com poucas variações. As políticas nunca foram interrompidas de fato, e mesmo durante o governo Collor, no início dos anos 1990, os elos podem até ter sido esgarçados, mas foram rapidamente refeitos. Se muitos cineastas foram preteridos ou não tiveram seus projetos contemplados; se modelos de produção alternativos como aqueles representados em torno da Boca do Lixo em São Paulo ou se um formato de filme encaixou-se com maior ou menor êxito, isso não invalida o fato de que as políticas de cinema atravessaram um longo período de tempo selecionando temas, interlocutores e constituindo uma agenda.

As políticas implementadas a partir dos anos 1960 incorporaram gradualmente uma agenda de questões presentes no interior do cinema brasileiro cujos temas principais envolviam identidade, cultura e soberania nacional, que, expressas no filme, requeriam a presença de um ator com poder disponível para

assegurar sua proteção e reprodução. Assim, o Ministério da Educação e depois o Ministério da Cultura foram fatores relevantes para a consolidação desse mecanismo: ter o filme brasileiro como portador de caracteres culturais fez a diferença e assegurou a continuidade das políticas durante todos esses anos.

A criação do Instituto Nacional de Cinema em 1966, no interior do Ministério da Educação, acionou uma política cujas prerrogativas fundamentais seriam a produção de filmes e a ocupação do mercado. Desde então, a política capacitou os atores envolvidos e a própria burocracia estatal, mobilizando recursos, gerando estabilidade e reproduzindo um padrão que dificultou o retorno ao ponto de origem ou a projetos alternativos. Assim, nenhum ator relevante teria motivos para alterar de forma ampla os mecanismos da política vigente: o importante era a continuidade da produção de filmes por meio do subsídio público, independentemente de seus resultados. Quando no final dos anos 1990 o cinema brasileiro, então fortalecido politicamente, propunha um novo desenho institucional para as políticas, estas não se distanciavam do modelo implementado muitos anos antes. Se valia a pena ter começado a partir de uma indústria de cinema, essa questão nunca foi cogitada seriamente nos anos 1960 nem durante a fundação da Ancine, décadas mais tarde. A agência, formulada originalmente para ocupar o espaço econômico do Estado, terminou alojada na burocracia cultural: as capacidades estatais já tinham sido constituídas orientando os atores ao redor da política. Além disso, o encaixe continuava a fazer sentido e a política de cinema proposta pela Ancine seria melhor abrigada nesse setor.

Nos anos 1960 um padrão de políticas de cinema foi instituído habilitando grupos ao mesmo tempo em que estruturava a capacidade estatal; este padrão passou a ser reproduzido com o transcorrer do tempo. Trinta anos depois esse padrão manteve-se inalterado mesmo em um contexto político e econômico distinto do anterior: se o horizonte estava liberado para inovações, o legado do passado – incorporado nas instituições formais e informais – ocupou-se em reatar as políticas de cinema no Brasil.





## Referências

- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro** (1979-1981). Niterói: EdUff, 2000.
- AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. Tese de doutorado em Multimeios. Unicamp, 2009.
- AUTRAN, Arthur. O pensamento industrial cinematográfico brasileiro: ontem e hoje. In MELEIRO, Alessandra (org.) **Cinema e Mercado. Indústria cinematográfica e Audiovisual Brasileira**. Vol. III. São Paulo: Escrituras, Iniciativa Cultural, 2010.
- CHAIA, Miguel (org.) **Arte & Política**. Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- DE CÉSARIS, Luis Henrique Urtubey. **Reconceitualizando o institucionalismo histórico: path dependence, agência e mudança histórica**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política, USP, 2009.
- ESTEVINHO, Telmo A. D. Este milhão é meu: Estado e cinema no Brasil. In CHAIA, Miguel (org.) **Arte & Política**, Rio de Janeiro: Azougue, 2007.
- FLIBBERT, Andrew J. **Commerce in culture: states and markets in the world film trade**. England: Palgrave MacMillan, 2007.
- GATTI, André. Estado, legislação e indústria cinematográfica. In **Revista D'Art**. Prefeitura Municipal de São Paulo, Divisão de Pesquisa, CCSP, 7, 2000.
- GATTI, André. **Cinema Brasileiro em ritmo de indústria (1963-1990)**. São Paulo: CCSP/PMSP, 1999.
- JOHNSON, Randal. The Nova Republica and the crises in Brazilian Cinema. In **Latin American Research Review**, vol. XXIV, 1, 1989.
- JOHNSON, Randal. **The Film Industry in Brazil: culture and state**. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1987.
- JORGE, Marina Soler. Indústria cultural no Brasil: Cinema Novo e EMBRAFILME (1969-1987). In **Idéias**, Campinas, 12, 2005.
- KINDEM, Gorham (ed.) **The international Movie Industry**. Southern Illinois University Press, Carbondale and Edwardsville, 2000.
- HALL, Peter. As três versões do neo-institucionalismo. In **Lua Nova**, 58, 2003.
- HALL, Peter. Policy paradigms, social learning and the State: the case of economic policy-making in Britain. In **Comparative Politics**, 25, n. 3, 1993.
- HAY, Colin; WINCOTT, Daniel. Structure, agency and historical institutionalism, In **Political Studies**, V. XLVI, 1998, p. 951-957.
- IMMERGUTH, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. In **Politics & Society**, 26, 1998.
- IMMERGUTH, Ellen M. Institutional Constraints on policy. In MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- MARSON, Melina. **Cinema e políticas de Estado: da Embrafilme a Ancine**. São Paulo: Escrituras, Iniciativa Cultural, 2009.
- MOISÉS, José Álvaro et al. **Cultura e democracia**. Volume 01. Edições Fundo Nacional de Cultura. Rio de Janeiro, 2001.
- MORAN, Albert (ed.) **Film Policy. International, National and Regional Perspectives**. London: Routledge, 1996.
- NORTH, Douglas. **Instituciones, cambio institucional y desempeño econômico**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- PETERS, Guy B. **El nuevo institucionalismo: la teoria institucional em ciência política**. Barcelona, Gedisa, 2003.
- PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon; KING, Desmond S. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. In **The Journal of Politics**, vol. 67, n. 4, 2005.
- PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. Historical institutionalism in contemporary Political Science. In KATZNELSON, Ira; MILNER, Helen. **Political Science: state of the discipline**. American Political Science Association, 2002.





- PIERSON, Paul. Increasing Returns, path dependence and the study of politics. In **The American Political Science Review**, vol. 94, n. 2, 2000.
- PIERSON, Paul. Public policies as institutions. In SKOWRONEK, Stephen; SHAPIRO, Ian; GALVIN, Daniel (ed.). **Rethinking Political Institutions**. New York: New York University Press, 2005.
- PIERSON, Paul. **Politics in time. History, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SCHNITMAN, Jorge. **Film industries in Latin American: dependency and development**. New Jersey: Ablex, 1984.
- SCHVARZMAN, Sheila. **Humberto Mauro e as imagens do Brasil**. São Paulo: Unesp, 2004.
- SILVA, João Guilherme Barone Reis. Exibição, crise de público e outras questões. In **Sessões do Imaginário**, 20, 2008.
- SILVA, João Guilherme Barone Reis. **Cenários tecnológicos e institucionais do cinema brasileiro na década de 90**. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 1996.
- SIMIS, Anita. **Legislação cinematográfica brasileira**. Rio de Janeiro: Concine, 1990.
- SIMIS, Anita. Concine: 1976-1990. In **Políticas Culturais em Revista**, Vol. 01, n. 01, 2008.
- SIMIS, Anita. Leis cinematográficas: marcos e propostas, novos projetos e leis. In **Curto Circuito**, 18, p. 36-40, 1992.
- SKOCPOL, Theda; EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SKOCPOL, Theda. Why I am an Historical Institutionalism. In **Polity**, n. 28, 1995.
- SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in The United States**. Harvard: Harvard University Press, 1992.
- THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.