

**A PARTICIPAÇÃO DO AUDIOVISUAL NACIONAL E INDEPENDENTE  
NA CONSTITUIÇÃO DO SERVIÇO DE ACESSO CONDICIONADO (SEAC)**

Elen Cristina Geraldes<sup>1</sup>  
Pedro Andrade Caribé<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo apontar as contribuições do audiovisual nacional e independente na constituição do Serviço de Acesso Condicionado (SeAC). O SeAC suplanta um cenário de entraves regulatórios nas comunicações eletrônicas no Brasil e responde demandas de articulação das plataformas de distribuição e difusão com a produção de conteúdo. Dessa forma, num panorama de aprofundamento da convergência, o cinema, televisão aberta e TV por assinatura são compreendidos enquanto integrantes de uma mesma cadeia no SeAC.

**Palavras-chave:** Serviço de Acesso Condicionado, Audiovisual, Políticas Culturais, Convergência, Teoria do Ator Rede.

---

<sup>1</sup>Professora da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília, coordenadora do Laboratório de Políticas de Comunicação da UnB. E-mail: [elenger@ig.com.br](mailto:elenger@ig.com.br)

<sup>2</sup> Mestrando da linha de Políticas de Comunicação e Cultura do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília. E-mail: [andradecaribe@gmail.com](mailto:andradecaribe@gmail.com)



### **Introdução:**

O Serviço de Acesso Condicionado (SeAC) é a referência deste artigo para descrever a reconfiguração do audiovisual no país. Sancionada após cinco anos de debates no Congresso Nacional, a Lei que o regulamenta, a 12.485/2011, traduz movimentações para além da esfera institucional, algumas bem mais antigas, e outras tão recentes que os seus artigos permitem releituras a serem apropriadas conforme o contexto. O SeAC representa uma rede a que a história não está posta na lógica evolutiva, e as suas conexões pouco descritas apenas pelo ambiente normativo. Outro elemento fundamental para descrever essa rede é a capacidade de agência das tecnologias e símbolos: são fatores não humanos que também interferem no processo. Para descrever esta rede foi escolhido um grupo: o audiovisual brasileiro e independente, e a partir de então identificar fluxos que compõem uma concepção de audiovisual que se relaciona explicitamente com as políticas de comunicação e cultura.

A Lei do SeAC visa a expandir o serviço de TV por assinatura que foi reservado por quase vinte anos a uma parcela pequena da população, dividir espaços de atuação no setor produtivo a fim de evitar a concentração na cadeia, e, ao mesmo tempo proteger e fomentar não só o conteúdo nacional, mas também o independente e regional. Nesse ambiente já não se pode falar mais de televisão e cinema como antigamente, e, ao mesmo tempo, o passado não perde sua influência sobre o presente.

### **Corpus teórico-metodológico**

O debate matricial sobre a modernidade nas ciências sociais é aqui contextualizado para refletir quanto à importância da metodologia nos estudos das políticas de comunicação e cultura associados ao audiovisual. Os meios de comunicação eletrônicos e as práticas culturais são relevantes na formulação das ciências sociais enquanto integrantes de projeto de modernidade. Projeto esse que embora não tenha se universalizado, nem mesmo nos países eurocêntricos, se fez e se faz presente em estratégias de ordenamento e dominação. Dessa forma, décadas depois dos frankfurtianos, uma nova geração resgata a ideia de crítica enquanto reflexão da modernidade, todavia, sob bases epistemológicas e contextos distintos, em especial nas tecnologias da comunicação e informação e suas relações culturais. Bruno Latour é um desses expoentes a colocar os limites da modernidade e apresentar alternativas para superar seus entraves. O “moderno” para ele representa dois conjuntos de práticas distintas e complementares: hibridismo e purificação. Ele vai tentar identificar e



desfazer essa dialética a que tem como síntese a purificação e ordenamento por parte das ciências sociais de relações e processos de natureza híbrida (LATOURE, 1994).

Latour é signatário de outra corrente desenvolvida ao buscar resignificação do social numa lógica de associação e reagregação (LATOURE, 2012). Corrente essa que nega o social que pode ser colocado num recipiente, alegando que existem ligações e vínculos sociais, mas não um corpo perene. O social para Latour não é mais uma estrutura que explica o funcionamento de uma organização, e sim os objetos que dão significado prático ao que representam ao serem inseridos em contextos. Ser social é um movimento que nem sempre forma um conjunto denso, ao contrário, geralmente é fluído, reflexivo e mutável, forma um rede na qual as fronteiras entre grupos são incertas. Suas associações também se dão por vínculos não "formais" como a tecnologia, já que as relações sociais não são formadas meramente por uma natureza comunicativa interpessoal.

A partir de então é possível descrever os processos sociais, e, ao se relacionar com as fontes empíricas, Latour é um dos responsáveis por desenvolver a Teoria do Ator-Rede (ANT) que rejeita a ideia de grupos sociais estáticos, e sim a formação de grupos sociais conforme o contexto. Ao em vez de intermediadores e líderes, que repassam informações precisas a serem sistematizadas; a defesa é que se tenha *mediadores* responsáveis por estabelecer um diálogo aberto e “coperformativo”.

Essa compreensão é fundamental para enfrentar o aprofundamento da convergência tecnológica ou transmídia, o que a coloca em diálogo com a obra “Cultura da Convergência” (2009) de Henry Jenkins: referência contemporânea para enfrentar esse fenômeno que afeta a relação do público com a televisão, os formatos estéticos e também as ferramentas de interação e participação. A convergência para Jenkins também é acompanhada pela reestruturação dos modelos de negócios, indo para além da publicidade e venda de pacotes.

Outro diálogo possível é com Néstor Garcia Canclini no desenvolvimento de três hipóteses para descrever os processos culturais (2011). A primeira é que as incertezas da modernidade chegam no debate de classes, etnias, nações e também na dicotomia entre tradicional e moderno nas divisões socioculturais. A segunda é a necessidade de saberes específicos para compreender como cada território (nação) tem sua multitemporalidade ente o tradicional e o moderno, nesse caso, não existe uma força modernizadora que vai tragando a todos indistintamente. A terceira é que a investigação tem que partir do paradigma do hibridismo para relacionar as transformações no continente Latino Americano.

## O SeAC

O SeAC regulamenta todas as atividades de TV por assinatura conjuntamente, e não mais por tecnologia adotada: cabo, satélite ou ondas eletromagnéticas. Dessa forma, a Lei do Cabo foi imediatamente extinta, e a Lei Geral de Telecomunicações (LGT) foi substituída ou complementada. São três orientações regulatórias a serem destacadas no SeAC. A primeira delas é o enfrentamento da natureza híbrida do audiovisual: cinema, radiodifusão, publicidade e telefonia já eram atividades inter-relacionadas, todavia, os instrumentos legais anteriores tinham compreensão segmentada da cadeia. As outras duas orientações enfrentadas pela Lei foram apontados por Murilo Ramos e Lara Haje (2011): “a centralização geográfica da produção de conteúdo no Rio de Janeiro e em São Paulo; e a concentração do controle e o controle cruzado da produção de conteúdos por grandes grupos empresariais” (p. 15).

E como essas orientações são regulamentadas? O ponto de partida para descrever e analisar os mediadores é a sistematização da cadeia produtiva em quatro atividades no Artigo 4º do SeAC. A **Distribuição** comercializa, instala, cobra e mantém o funcionamento do serviço. As maiores empresas atuantes nessa área são Sky, Net/Embratel, Claro, Oi e GVT, e também ficam responsáveis por outra atividade na cadeia, o **Empacotamento**, responsável por organizar os canais ao assinante. As empresas que predominam nessa seção tem suas atividades restringidas nas demais, bem como na radiodifusão. Elas formam um alargamento da rede mais vinculado a infraestrutura e venda de serviços como telefonia e internet. Neste artigo vamos destacar os atores e actantes mais envolvidos com o conteúdo, e conseqüentemente com as duas atividades a seguir.

Na **Programação** situam-se empresas responsáveis pela administração dos canais exclusivos da TV paga<sup>3</sup>. A radiodifusão tem permissão para atuar livremente nessa atividade, e dessa forma o braço da Organizações Globo, a Globosat, é a programadora mais expressiva ao assumir a ingerência por 33 canais, a exemplo do Globonews, Sportv, Universal e Telecine. Essa atividade passa a ter mecanismos de reserva ao conteúdo nacional, independente e regional o que intercede diretamente na **Produção** enquanto atividade de elaboração, composição, constituição ou criação de conteúdos audiovisuais em qualquer meio de suporte. Ou seja, a produção se remete diretamente a todas as plataformas audiovisual, e não apenas a TV por assinatura.

Essas responsabilidades regulatórias ficaram repartidas entre a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). Essa última

---

<sup>3</sup>Não estão incluídos aqui os canais originários da TV aberta e os de caráter público, ambos obrigatórios na grade de programação da TV sob demanda.

saiu fragilizada, reduzida a cuidar da distribuição, enquanto a Ancine assumiu as demais atividades, e no caso do Empacotamento, acaba por acompanhar indiretamente o mercado de distribuição<sup>4</sup>. A força da Ancine simboliza uma articulação embrionária no Ministério da Cultura (MinC) durante as gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira nos governos Lula. O artigo irá discorrer um pouco mais sobre essa articulação mais à frente. Agora é o momento de sistematizar o SeAC.

Pois bem, Haje e Leal (2008) apontam que no começo o embate no parlamento legitimava prioritariamente os objetivos econômicos entre dois grupos: os radiodifusores, representados pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e TV (Abert); e as empresas de telecomunicações voltadas à telefonia fixa (na época a Oi, Brasil Telecom e Telefônica). Os interesses entre os dois grupos foram objeto de consenso ao final dos cinco anos de tramitação, o que permitiu a abertura nas licenças do serviço por TV por assinatura, até então estacionadas, e com restrições às operadoras de telefonia fixa, e empresas nacionais. Agora, as teles podem atuar no provimento de internet em banda larga, TV por assinatura e serviço de voz conjuntamente desde redes de infraestrutura até o usuário final. A princípio, o objetivo é ampliar a competição e baratear os preços aos consumidores sob a expectativa de aumentar o número de assinantes, mesmo sem estabelecer metas de universalização, já que apenas a telefonia fixa é considerada um serviço público no país<sup>5</sup>. Mas se por um lado as operadoras tem uma legislação que facilita a expansão dos negócios no provimento do serviço físico, por outro lado proíbe deter o controle majoritário de produtoras e programadoras com sede no Brasil; veta a possibilidade de produzir conteúdo não publicitário no serviço de acesso condicionado ou radiodifusão; e por fim, restringe o controle acionário superior à 30% nas empresas de radiodifusão. Isso significa que há influência mais ampla no conteúdo audiovisual, em especial pelo fato de a TV por assinatura ser considerada um serviço privado, porém, ficam cerceados de atuar em atividades finalísticas.

Fora da produção e programação, a contrapartida dada às teles foi a retirada dos radiodifusores do controle ou a titularidade de participação superior a 50% (cinquenta por cento) das prestadoras de serviço de telecomunicações. Isso significa que a

---

<sup>4</sup>Marcelo Bechara, conselheiro da Anatel, admitiu a perda de poder da agência no SeAC, mencionado como PL 29: [http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=36320&sid=4#U2bKWN\\_Hmk0](http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=36320&sid=4#U2bKWN_Hmk0)

<sup>5</sup>Apesar de ser um serviço público, a telefonia fixa continua ausente na maioria dos lares brasileiros. Os preços impeditivos com a assinatura básica, e a fragilidade na atuação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) são fatores chave para evitar a finalidade social deste serviço.

Organizações Globo não pode mais ser controladora majoritária de empresas como NET Serviços que formavam um quadro de monopólio ao lado da SKY<sup>6</sup>.

Vale acrescentar mais dois grupos que participaram do processo e funcionam sob lógicas e interesses peculiares e detêm relação intrínseca com o conteúdo audiovisual. O primeiros deles tem na atual Associação Brasileira dos Programadores de TV por Assinatura (ABPTA) a representação institucional de grupos como Turner, Sony, A&E, Discovery, Disney, Fox e HBO. São programadores e produtores de conteúdo na maioria dos Estados Unidos com uma tradição de quase um século iniciada no cinema, passando pela televisão aberta e cerca de quarenta anos no mercado de conteúdo sob demanda na TV. A atuação desse grupo ao longo da Lei do SeAC é para manter e ampliar o predomínio no conteúdo do ambiente fechado, evitando a proteção e fomento ao conteúdo nacional e independente. Ainda no primeiro ano de tramitação o atuais membros da ABPTA<sup>7</sup> lançaram um manifesto denominado “Liberdade na TV”<sup>8</sup> contra a adoção das cotas de conteúdo nacional na grade de programação, sob argumentos de autoritarismo, bem como suposto encarecimento do serviços ao consumidor.

Nas atividades de programação e produção, o SeAC não significa bônus apenas aos grandes players, sejam nacionais ou estrangeiros. Também são significativas as potencialidades àqueles identificados historicamente como cinema nacional. Esse é o segundo grupo, e transitou no processo numa situação intermediária, sem poderio econômico proporcional às teles ou membros da ABPTA, mas relativa legitimidade social e capacidade de incidência no Estado, principalmente por meio do MinC e Ancine. Esse grupo também é compreendido por grandes grupos enquanto importante numa dinâmica do mercado marcado por mudanças estéticas constantes e maior facilidade no acesso às tecnologias de produção.

No SeAC este grupo obteve maiores vitórias na programação no conteúdo que o artigo 2º inciso XX da Lei é classificado como Espaço Qualificado.<sup>9</sup> São basicamente os canais com maior audiência na TV paga com a programação infantil, filmes ou séries. A partir de então, 3h30 do horário do espaço qualificado deve ser oriundo do produtor

---

<sup>6</sup>Até 2012 a Net Serviços dominava 76% do mercado de TV a Cabo e a empresa Sky, 90% do mercado de DTH (satélite).

<sup>7</sup>Ainda em 2007 esses programadores integravam a Associação Brasileira de Tv por Assinatura (ABTA) ao lado de empresas como Sky e Net. Porém, o acordo das teles e radiodifusores também incluiu espaço para cotas na programação, tema a que os programadores foram intransigentes, e assim fundaram a ABPTA.

<sup>8</sup><http://www.liberdadenatv.com.br/>

<sup>9</sup> Espaço total do canal de programação, excluindo-se conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, televentas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário eleitoral gratuito, conteúdos jornalísticos e programas de auditório ancorados por apresentador,

independente (Art 16), a cada três canais de conteúdo qualificado, um deve ser brasileiro e ao menos dois tem de veicular, no mínimo, 12 horas diárias de conteúdo audiovisual produzido por produtora brasileira independente, 3h das quais em horário nobre (Art 17). Garantida a demanda, a Lei viabiliza ampliação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) para R\$ 600 milhões<sup>10</sup> anuais nos próximos anos, destinados exclusivamente aos produtores independentes e nacionais, sendo 30% desses recursos para produções das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por último, vale mencionar que os direitos patrimoniais da produção independente deve superar os 50% de titularidade àqueles que não estejam relacionados aos grandes *players* do mercado, e mesmo comprado o direito de exibir, o contrato não pode superar o prazo de cinco anos de exclusividade.

### **Histórico do conteúdo audiovisual nacional e independente**

Nesta seção do artigo é descrito como um grupo - o audiovisual nacional e independente - constituiu seu reconhecimento no ambiente do SeAC. O ponto chave é quando os integrantes desse grupo assumiram o paradigma moderno. Os anos 1950 são marco inicial do cinema moderno para Ismail Xavier (2001), e na sua obra ele busca desmitificar uma literatura sobre o setor na qual o moderno é destacado para substanciar apenas o elemento artístico dos filmes. É indiscutível a influência da estética nos discursos acadêmicos, políticos ou empresariais dessa literatura, porém também é possível analisar que o enquadramento moderno também tem efeito reverso: política e economia influenciando a estética. O debate sobre o cinema brasileiro moderno também vem acompanhado de amadurecimento dos produtores sobre o papel determinante do Estado, bem como revisão da percepção sobre a produção: desde mentalidade sobre a organização, que passa a ser não apenas mercantil, mas principalmente industrial; até a compreensão que a produção em geral envolve a distribuição e consumo.

Dessa forma, na década de 1950 as relações entre o Estado e o cinema são rediscutidas num panorama de falência dos estúdios nacionais, dotados de investimento e estrutura que almejavam ter a pujança dos grandes estúdios hollywoodianos. Mas não foi a derrocada de uma indústria nacional, simplesmente por não existir o modelo industrial tido como ideal. Sim, haviam produções nacionais com reconhecimento do público e particularidade estética, em especial as chanchadas. Havia público passando

---

<sup>10</sup> O FSA é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual. Criado pela Lei Nº 11.437/2006, seus recursos são oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). No ano de 2012 o FSA disponibilizou R\$ 205 milhões para aplicações.

pelos catracas em números expressivos ao ser comparado com o mercado internacional. E também havia movimentação financeira no setor. Mas indústria num sentido ideal, que envolve um grau de organização e desenvolvimento de toda cadeia nos diversos degraus culturais e produtivos, essa não era reconhecida.

Paulatinamente correntes começaram a se aglutinar e pensar de forma mais sistematizada o desenvolvimento do setor. Anita Simis (2009) irá refutar um nível tão elevado de distinções entre essas correntes ao levar em consideração as reivindicações das políticas estatais, e até mesmo as associações com o empresariado estrangeiro. Suas distinções são demarcadas mais por questões circunstanciais, em especial a geográfica entre Rio de Janeiro e São Paulo. O que nos interessa aqui é demarcar a influência de mediadores no setor sem uma subserviência nas suas movimentações ao mercado, nem ao Estado. Na maioria são diretores, mas também somam-se críticos, roteiristas, produtores e outros integrantes do processo produtivo, desde legitimados por atributos intelectuais na atuação política (XAVIER, 2011).

Glauber Rocha é o maior representante deste intelectual militante. Na obra "Revisão crítica do cinema brasileiro" (2003) são demarcadas as posições dele no início dos anos 1960. Polissêmico e por vezes verborrágico, Glauber é dificilmente enquadrável numa corrente ideológica. Ao longo da trajetória muda de posição sem se perder no contexto, diverge de si sem contradizer seus interesses. Ele aponta problemas como a ineficiência entre os críticos, falta de formação, salários ruins, vínculo subserviente com as distribuidoras estrangeiras e ausência de pensamento articulado entre a categoria. E deixa dois legados no setor: os conceitos de cinema independente e cinema do autor. O primeiro permanece no SeAC ao relacionar a produção à atuação do Estado a fim de torná-la autônoma aos interesses estrangeiros, e vinculado a um projeto civilizatório de nação. O segundo foi enfraquecido no ideal nacional, e se aproxima de uma capacidade emancipatória da arte industrial desde que esteja em contraposição ao comercial e também a tradição – antítese da modernidade. O cinema do autor é defendido enquanto atemporal, revolucionário, não determinado pela tecnologia, vinculado à superestrutura e também influenciável por mentalidades individuais.

Os livros de Anita Simis (2009) e José Mário Ortiz (1983) reatam como a constituição desse segmento na sociedade se relacionou com as políticas estatais. Ainda nos anos 1950 vão buscar alçar o setor a categoria de grandes preocupações nacionais ao lado do petróleo: "soluções que permitissem a instauração de um cinema em bases industriais" (Ortiz, p.16). Saem do discurso, e passam a sistematizar e planejar ações. Para Simis a pergunta crucial para os problemas da época era: por que o cinema norte-

americano tinha no Brasil um dos principais mercados de exportação, sob crescimento exponencial no pós-guerra, e, além de ocupar espaço nas telas, compunha um cenário lucrativo para exibidores e distribuidores nacionais?

Um elemento ressaltado pela autora é que os filmes dos EUA não eram vendidos separadamente, e sim por lotes com dezenas de obras. Ao exibidor era mais vantajoso, mesmo que a maioria fosse de filmes tipo C, pensados para TV ou mesmo de exibição restrita a subúrbios nos EUA. Percebesse aqui um *modus operandi* que se perpetua na Tv por assinatura, já que o conteúdo do produtor nacional e independente precisa de estímulo e reserva a fim de concorrer com o volume de origem estrangeira.

Simis destaca que o cinema norte-americano teve suas bases fincadas no mercado interno, e paulatinamente transformou o mercado externo como essencial ao ponto de ser uma maiores indústrias dos EUA, ao lado do aço, petróleo e cigarros. Mais ainda, o cinema era porta de saída para comercialização de outros produtos manufaturados, e enfrentava políticas protecionistas na Europa, a exemplo de quotas e subsídios. Enfim, está posto aqui que o mercado audiovisual é intrínseco a questões geopolíticas e mercantis à nível internacional.

Num cenário desfavorável, um conjunto de obras expressivas da cinematografia nacional continuava a produzir e em alguns casos render financeiramente. Sob as margens do sistema exibidor "forçava a produção a realizar-se em bases artesanais, rápida, composta de equipes reduzidas e feita preferencialmente fora dos estúdios - em suma, a produção de baixos orçamentos a que o Cinema Novo se propôs por opção, em contraposição ao cinema industrial" (Ibidem, p 19). O fato é que o setor ganhava mais credibilidade, e também mantinha o ritmo organizativo à nível social. Vale mencionar que na década de 1950 havia expectativa de crescimento e a tv não abalava a bilheteria.

Ainda nos governos democráticos não avançam em políticas debates de ampliação de quotas, definição do que é "filme brasileiro", financiamento, distribuição, remessas de lucro, regionalização e mudança cambial<sup>11</sup>. Somente com a ditadura militar (1964) uma estrutura administrativa vai responder à essas demandas por meio do Instituto Nacional de Cinema (INC) e Embrafilme. Tal evolução nas políticas, somada ao aumento da repressão, foram acompanhadas por participação de teor técnico-propositivo e mercadológica do setor sem relacionamento explícito com posições ideológicas ou singularidade estética.

---

<sup>11</sup>Por meio do embaixador brasileiro em Washington, nove companhias formaram uma associação que pressionou diversos governos, entre os quais o brasileiro, a fim de evitar mecanismos protecionistas (Metro-Goldwin-Mayer, Columbia, Universal, Disney, Warner, Fox, Allied Artists, Paramount e United Artists) (SIMIS. p 208)

Na década de 1970 também retoma-se o debate da produção independente, dessa vez preocupada com fontes de sustentabilidade fora do Estado, estimulado pelo “Cinema Marginal” e posteriormente pelo “Boca do Lixo”. Aos poucos as políticas passam a legitimar filmes como do grupo humorístico Os Trapalhões, que rompia as barreiras entre cinema e tv, mas era desconsiderado pela crítica. O fato é que na passagem para década de 1980 a TV aberta se consolida como principal plataforma de difusão e acesso ao conteúdo no país, mais ainda, o modelo comercial adotado se mostra autossustentável economicamente aliado à publicidade, porém sob diversos mecanismos de subsídios e investimento estatal, além da própria natureza concessionária.

Enquanto isso há deslegitimação em relação a Embrafilme, e ao mesmo tempo surgem denúncias de corrupção em relação a Lei Sarney que viabilizava incentivos fiscais àqueles que financiassem filmes nacionais. Enfim, Melina Marson (2006) ressalta que o fim da Embrafilme é fruto de casamento entre política neoliberal e desarticulação do segmento cinematográfico. Ele resgata também dois fatores que influenciaram crise: a própria crise financeira que se abateu no país, somada à renovação tecnológica e comercial de Hollywood com os *high concept movies*.

O fim da Embrafilme também foi acompanhado pela transformação do MinC em Secretaria. Um período de crise mais profunda que a década de 1950 se instaurou no início dos anos 1990. Marson aponta a falta de uma perspectiva coletiva e nacional, o aprisionamento ao “cinema do autor” em detrimento da visão mais industrial do setor, e também incorporação mais retórica da imprensa e profissionais de que o cinema deveria se viabilizar por meio do mercado. Era o momento de reconstruir. Até o fim do governo Collor reabre-se as linhas de financiamento, restaura a cota na tela, define o que é filme nacional, a converte a dívida externa no fomento por meio do estímulo ao estrangeiros realizarem filmes no país, e por fim, libera o recurso na União pertencente à Embrafilme para o fomento. Então Sérgio Paulo Rouanet assume a Secretaria de Cultura, dialoga com a classe artística e cria o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PronaC)<sup>12</sup>, conhecido como Lei Ruanet e que se perpetua até os dias atuais no financiamento à produção. A Tv continuava desarticulada do cinema, e no geral as medidas não agradaram por completo o setor cinematográfico e houve pressão para aprofundar uma política específica, mesmo sob predomínio de uma ilusão liberal no grupo, sob divergências que representavam duas faces da mesma moeda: associação com os

---

<sup>12</sup>O programa é dividido em três linhas de ações: I) Patrocínio direto do Estado via Fundo Nacional de Cultura (FNC); II) Venda de cotas de patrocínio para financiar espetáculos, publicações e equipamentos através do Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos (FICART); III) Patrocínio direto dedutível do imposto de renda, através do Incentivo a Projetos Culturais.

conglomerados internacionais ou relaxar as medidas protecionistas. Somente no governo Itamar Franco concluiu-se a base do que viria a ser chamado de Cinema da Retomada. Primeiro liberou os recursos da Embrafilme, transformados no Prêmio Resgate. A segunda e mais impactante foi a Lei do Audiovisual ao trazer a ideia que a produção independente não é veiculada à TV, e também adotar um modelo de negócio associado ao capital financeiro que rapidamente se mostrou insustentável.

Mas no momento prevaleceu a euforia. “Carlota Joaquina: princesa do Brasil” atingia um milhão de expectadores e foi as boas vindas para os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) darem continuidade à política. Logo depois o “Quatrilho” foi indicado ao Oscar, e “Guerra de Canudos” foi a superprodução que marcou o reingresso da Globo no cinema como co-produtora e distribuidora, e consequentemente o embrião da Globo Filmes. Já a TV Cultura de São Paulo passou a associar fomento e distribuição, posicionando as emissoras de caráter público no processo. Além da reaproximação com a TV, a publicidade também se relacionava com o cinema. Produtoras como O2 e Conspiração Filmes nasceram e sobreviveram num período de baixa dos longa metragens e crescimento da publicidade. Eram os primeiros ensaio de coordenação da cadeia do audiovisual com profissionais, equipamentos e narrativas estéticas dialogando entre si. Para completar o cenário, o Plano Real convergiu com a euforia do cinema ao beneficiar parte da classe média que podia viajar para Miami e também frequentar as primeiras salas Multiplex.

O auge da bolha foi as premiações e indicações de “Central do Brasil”. Depois disso, uma nova crise foi instaurada com as denúncias de superfaturamento por meio da Lei do Audiovisual, e também a privatização das telecomunicações, que até então era a principal fonte investidora no cinema nacional. Os recursos foram paralisados, e a imprensa voltou a tratar o cinema como vilão, mas dessa vez o grupo se articulou de forma atípica ao longo de décadas. Inicialmente no Congresso Nacional que retoma uma comissão para avaliar os problemas no setor. O grupo participa de Audiências Públicas e contribui num relatório propostas que geraram o programa “Mais Cinema”. Posteriormente na realização do III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) em 2000, quase cinquenta anos depois das primeiras edições, foi marcado pela unidade, autodeclaração de “politização” e enfrentamento a proposta do MinC de destinar recursos do fomento para as emissoras de televisão.

Entre 69 pontos da carta do III CBC estavam velhas demandas, a concepção sobre um agência reguladora, e quanto à TV foram 12 pontos, como: taxar o faturamento das emissoras de TV aberta e por assinatura, regulamentar o Art 222 da

Constituição a fim de reservar espaço ao conteúdo regional e independente, e revisar as regras da TV fechada oriundas da Lei do Cabo e LGT. Logo depois foi constituído mais um grupo de trabalho envolvendo a Globo e o governo, e daí surgiu a Política Nacional de Cinema e Ancine, mas sem abarcar a TV. Erguida ainda sob princípios neoliberais, a agência manteve a fragilidade das demais instaladas na década de 1990 no quesito capacidade de regular a atividade econômica. Porém tem peculiaridades. É a única que mescla regulação e fiscalização da atividade com o fomento.

Passados os governos FHC, a pauta política do governos do governos Lula nas gestões de Gilberto Gil e Juca Ferreira à frente do MinC buscava revisar a centralidade do mercado com a participação mais ativa do Estado. Partindo da informação que durante os 18 anos da Lei Rouanet dos R\$ 8 bilhões investidos em cultura, mais de R\$ 7 bilhões foram originários de recursos público, Albino Rubim (2011) aponta tentativa de redefinição da capacidade de incidência do Estado. O fortalecimento da Secretaria do Audiovisual foi acompanhada por tentativa de substituir a incipiente Ancine pela Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav). A minuta do projeto vazou na imprensa antes do MinC a colocar em consulta pública, e, independente da intencionalidade, suscitou uma onda de críticas sobre uma possível tendência de dirigismo cultural e cerceamento da liberdade de expressão e artística<sup>13</sup>.

A Ancinav representava o interesse de realizar uma ampla reforma que envolveria uma nova e abrangente agência reguladora a partir do fortalecimento da Ancine e adequação aos novos modelos de negócios e tendência de concentração das multinacionais<sup>14</sup>. Entre as proposições estava a taxaço sobre a publicidade arrecadada na radiodifusão, ao que foi considerado o motivo de dura oposição das empresas de comunicação, por conter a possibilidade de aferir com maior exatidão os recursos

---

<sup>13</sup>Os conflitos em torno da Ancinav, EBC e posteriormente para efetivação do SeAC no Superior Tribunal Federal (STF) são enquadrados por Venício Lima enquanto 'herdeiros' da "cultura do silêncio" presente no país. Nesse sentido, as ideias de liberdade de expressão e liberdade artística são afetadas conjuntamente sob os mesmos argumentos conservadores. No caso da Lei 12.485/2011, Lima ressalta que seus avanços são lastreados pela aprovação da noção de "exceção cultural" durante as negociações da Rodada do Uruguai na década de 1990, responsável por subsidiar a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais aprovada na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e ratificada pelo Congresso Nacional em 2006 (LIMA, 2011)

<sup>14</sup>Cristiano Aguiar (2006) aponta que que o discurso não foi compatível com a prática. Ele critica a instabilidade que a nova agência poderia gerar no setor, inclusive a possibilidade de retroceder a produção independente com as taxaço, e ao mesmo tempo timidez ao tratar da convergência tecnológica, em especial a relação com a TV: "Em resumo: o anteprojeto da Ancinav inova muito em uma área na qual deveria interferir pouco e é bastante conservador no setor em que deveria ser vanguardista. Outra dicotomia: implementa divergência regulatória justamente em um setor marcado pela intensa convergência tecnológica" (AGUIAR, p.16).

movimentados no mercado; mesmo que em contrapartida o projeto pretendesse ampliar as fontes de fomento e proteção às indústrias culturais brasileiras.

À frente do projeto da Ancinav estava o ministro Gilberto Gil, sob uma carreira artística de diálogos perene com grupos hegemônicos das indústrias culturais, e ao mesmo tempo vinculado a produtos e movimentos artísticos por diversas vezes relacionado direta ou indiretamente à contextos políticos, ao ponto de ser preso e exilado durante a ditadura militar. Todavia, o papel de articulação e formulação da Ancinav tem como *mediador* chave Orlando Senna. Remanescente de tradição cinematográfica em que estética e política buscavam uma integralidade no fazer artístico, e também no que interessa a este projeto: o relacionamento com o Estado. Além de realizador, a biografia “Homem da Montanha” (2008) resgata a sua trajetória como companheiro de Glauber Rocha desde juventude na Bahia, e o envolvimento com os paradigmas e embates do cinema nacional com os governos civis e militares. Por isso, a sua trajetória e das políticas de cinema no Brasil são compatíveis a fim de compreender o quão as propostas e embates na Lei do SeAC representam demandas e concepções no setor imputadas de historicidade não linear.

Já nos anos 1990, Senna teve uma passagem como diretor da escola cubana de cinema e tv Santo Antonio de Los Baños, e por lá aprofundou concepção sobre a televisão, cinema e Estado enquanto corpo audiovisual integrado, e ao mesmo tempo a necessidade de atuar dentro de um jogo global. Outro elemento intrínseco na trajetória de Orlando Senna é a compreensão do caráter regional do audiovisual no país. Os primeiros passos de Orlando foram rodeados por um rico circuito local, e ao retornar de Cuba integrou o instituto Dragão do Mar no Ceará e a Secretaria Municipal de Cultura no Rio de Janeiro. Dessa forma, se relaciona com o projeto de valorizar temporalidades específicas, não sob a lógica do atraso, mas sim contribuições estéticas e produtivas.

Após essas experiência institucionais, Orlando encontrou Manoel Rangel<sup>15</sup>, Leopoldo Nunes, Paulo Alcoforado, Alfredo Manevy, Mário Borgneth, Mário Diamante, Sérgio Sá Leitão e Mauricio Hirata. que seriam gestores do MinC e Ancine durante o processo da Lei do SeAC. Este conjunto de gestores colocou a tona debates como a Ancinav e o Fórum de Tv's Pública - basilar na criação da Empresa Brasil de Comunicação (EBC). Esses gestos sinalizaram que a Cultura tinha uma nova configuração institucional e política sob vontade de intervir em segmentos defasados presentes em sua gênese, e, ao mesmo tempo tal vontade era lastreada por

---

<sup>15</sup>Rangel irá se tornar o principal expoente dessa geração. À frente da Ancine, é responsabilizado por coordenar as articulações para aprovação do SeAC, inclusive na dianteira da SAV. Curiosamente, chegou a ingressar no mestrado sob orientação de formulador do conceito de cinema moderno no Brasil: Ismail Xavier

reivindicações de direitos, acordos internacionais, inovações tecnológicas e movimentações econômicas. Na tentativa de adentrar por áreas tradicionalmente do Ministério das Comunicações (MiniCom), o audiovisual representa a peça a que intersecciona os dois setores: a cultura e comunicação. São diversas linguagens, gêneros e segmentos profissionais que tem no cinema e na televisão o símbolo de duas plataformas e processos irmãos que teimavam caminhar separados na regulação. Tudo bem que parte desses entraves se explica por distinções históricas na cultura profissional e arranjos empresariais. Mas essas barreiras foram paulatinamente abrandadas enquanto as políticas continuavam defasadas.

### **Considerações Finais**

A constituição do SeAC reconhece demandas de um grupo que se autodeclarava cinema nacional e independente, e que devido a um cenário de aprofundamento da convergência passou a adotar uma visão de audiovisual conforme o contexto. Muitas características deste grupo já se encontram presentes na década de 1950, quando o Cinema Novo emergiu no imaginário nacional sob projeto de identidade cultural para o país relacionado com o desenvolvimento econômico. O ideal de cinema moderno no Brasil foi acompanhado pelo conceito de independente, mas não conseguiu suplantar as barreiras para construir uma política integral do audiovisual. Bem ou mal, o moderno sempre foi um projeto não implementado na sua inteireza. Décadas de instabilidade e precariedade nas políticas adotadas deixaram o cinema à margem das grandes preocupações nacionais, enquanto isso, a televisão conseguiu utilizar os benefícios estatais para obter dinâmica econômica e reconhecimento social mais estável.

Na década de 1990 o Cinema da Retomada foi viabilizado por mecanismos frágeis a longo prazo, mas suficientes para propiciar um boom que conseguiu atar nós com outros elos da cadeia produtiva num panorama de aprofundamento da cultura da convergência. Nesse período também houve um amadurecimento do segmento que conseguiu se unificar e responder à nova crise com uma pauta política coordenada, e rapidamente respondida pelo Estado, mesmo que parcialmente. Nos anos 2000 o governo passou a ser representado por grupos que misturaram expertise do tradicional intelectual do segmento, somado a visão mais pragmática e burocrática sobre o setor que vinha se formando desde anos 1970. O resultado foi a capacidade de incidência do cinema numa brecha aberta no Congresso Nacional por meio de necessidade de reformulação regulatória dos radiodifusores e operados de telecomunicações no SeAC.

Dessa forma, alguns entraves no debate público encontrados na Ancinav foram superados e a Lei do SeAC conseguiu responder à antiga demanda de relacionar cinema

com televisão, sob a compreensão que integra um elemento híbrido: o audiovisual. Isso repercute também nas atividades da Ancine que passam a ser envolver com a televisão, não apenas com o fomento, mas também com a fiscalização. Já o projeto moderno, continua presente, mesmo que inacabado. E também se mostra insuficiente para lidar com um paradigma híbrido no panorama de convergência. Não é possível pensar o audiovisual atado apenas ao cinema ou televisão.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

- AGUIAR, Cristiano. “Análise da proposta de criação da Agência Nacional de Cinema e do Audiovisua”l. **Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación** www.eptic.com.br, Vol. VII, n. 1, Ene. – Abr. 2005
- BRASIL. Presidência da República. Lei 12.485 de 12 de setembro de 2011.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade**. 4.ed. São Paulo: EdUSP, 2011
- DE LIMA, Venício A. “Da Cultura do silêncio ao direito à comunicação”, 2011 [http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/\\_da\\_cultura\\_do\\_silencio\\_ao\\_dir\\_eito\\_a\\_comunicacao](http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_da_cultura_do_silencio_ao_dir_eito_a_comunicacao) (acessado 30/04/2014)
- HAJE, Lara; Ramos, Murilo. “Panorama da produção de conteúdo audiovisual no Brasil e o direito à informação”. In **Produção de conteúdo nacional para mídias digitais**. Brasília, Secretaria de Assunostos Estratégicos, 2011.
- JENKINS, Henry. **Cultura da convergência**. Tradução Susana Alexandria. São Paulo: Aleph, 2012.
- LEAL, S.; Hage, L. **O debate acerca da convergência tecnológica no Congresso Nacional Brasileiro: os movimentos pela consolidação da nova lei de TV por assinatura**. In: XVII Encontro da Compós, 2008, São Paulo.
- LATOURET, Bruno. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede**. Salvador, EDUFBA, 2012.
- LATOURET, Bruno. **Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1994.
- ORTIZ RAMOS, J. M. **Cinema, Estado e lutas culturais: anos 50, 60, 70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- ROCHA, G. **Revisão crítica do cinema brasileiro**. São Paulo: Cosac & Naify, 2003.
- SENNA, Orlando. **O homem da montanha: biografia produzida por Hermes Leal**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008
- SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2008. 313p.
- XAVIER, Ismail. **O cinema brasileiro moderno**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- RUBIM, A. Albino C. **As políticas culturais e o governo Lula**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2011
- MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada : Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. Campinas, SP : [s.n.], 2006.