

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Leandro de Sousa Mendes

**DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO CINEMA:
UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ANCINE, SPCINE E INCAA**

Rio de Janeiro

2018

LEANDRO DE SOUSA MENDES

**DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO CINEMA:
UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ANCINE, SPCINE E INCAA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Simões Reis

**Rio de Janeiro
2018**

LEANDRO DE SOUSA MENDES

**DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO CINEMA:
UMA ANÁLISE DAS AÇÕES DA ANCINE, SPCINE E INCAA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Constituição, Sociedade e Políticas Públicas

Data da aprovação: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Guilherme Simões Reis – Orientador

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

Prof. Dr. Andrés del Río

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Guilherme Reis, por ter sido paciente, presente e mais do que orientar nesse trabalho, também foi companheiro de discussões sobre a vida e a importância de se colocar diante dela com firmeza, mas nunca sem bom humor.

Agradeço imensamente à amiga e componente da banca Ana Júlia, que conseguiu me motivar a não desistir desta caminhada. Talvez este trabalho não existiria sem sua contribuição.

Agradeço à Maria, minha primeira proteção e eterna professora nessa difícil arte de viver, que me mostrou que sem arte, em qualquer forma, a vida é mais difícil e menos bela.

Agradeço ao Seu Zé, que não se apressa em percorrer o caminho e me ensina que é devagar que se vai longe.

Agradeço à Ana Cristina e à Mônica, duas mulheres que compartilho minha vida desde o início e que com amor e briga me ensinam o sentido de fraternidade, literalmente.

Agradeço aos amigos Brenno, Alison, Tiago, Fábio, Guilherme e Eduardo, importantes companheiros nos merecidos momentos de ócio.

*“Se se ganha dinheiro, o Cinema é
uma indústria.*

Se se perde, é uma Arte.”

Millôr Fernandes

RESUMO

O interesse dos governos sobre a cultura e seu potencial de mercado e de inclusão social se materializa em políticas culturais com objetivos diversos, dependendo das especificidades das estruturas produtivas, vocações e dos problemas sociais de cada lugar. Nessa esteira, o trabalho propõe estudar três modelos de política pública de acesso aos bens culturais audiovisuais, por meio da criação de salas de cinema: a) Agência Nacional do Cinema - Ancine, em nível federal; b) SpCine, em nível municipal e c) Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais, na Argentina. O desenho de cada um dos programas tem como objetivo final o aumento da oferta de equipamentos para a fruição da sociedade, mas também apresenta diferenças importantes em razão de realidades específicas e apresenta, primordialmente, visões divergentes sobre a gestão das salas de cinema e sua importância na formação do público para os produtos culturais.

Palavras-chave: Cinema. Consumo cultural. Política Pública.

ABSTRACT

Governments' interest in culture and its market potential and social inclusion is materialized in cultural policies with different objectives, depending on the specificities of the productive structures, vocations and social problems of each place. In this vein, the work presents three models of public policy for access to audiovisual cultural goods through the creation of cinemas: a) National Film Agency - Ancine, at federal level; B) SpCine, at the municipal level and c) National Institute of Cinema and Audiovisual Arts, in Argentina. The aim of each program's design is to increase the supply of equipment for the enjoyment of society, but also presents important differences due to specific realities and presents, in the first place, divergent views on the management of cinemas and their importance In the formation of the public for cultural products.

Keywords: Cinema. Culture Consumption. Public Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa de salas de exibição no Brasil.....	34
Figura 2: Linha do tempo para criação da empresa pública	53
Figura 3: Salas de cinema na cidade de São Paulo	56
Figura 4: Circuito proposto pela SpCine	59
Figura 5: Apresentação do Projeto Circuito SpCine.....	60
Figura 6: Proposta de implementação do Circuito SpCine	67
Figura 7: Cine Gaumont – primeiro Espacio INCAA	95
Figura 8: Inauguração do Espacio INCAA na Antártida	99

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de filmes brasileiros lançados por ano.....	19
Gráfico 2: Relação habitante X sala de cinema	43
Gráfico 3: Motivo para não frequentar salas de cinema em São Paulo	61
Gráfico 4: Motivo que não frequenta salas de cinema - Rio – Geral.....	62
Gráfico 5: Motivo que não frequenta salas de cinema em São Paulo – Renda	63
Gráfico 6: Motivo que não frequenta salas de cinema no Rio de Janeiro – Renda.....	63
Gráfico 7: Interesse por atividades culturais	64
Gráfico 8: Despesas da SpCine	73
Gráfico 9: Variação de público no Circuito SpCine	74
Gráfico 10: Taxa de ocupação no Circuito SpCine	75
Gráfico 11: Obras argentinas lançadas, público de cinema e participação local	101
Gráfico 12: Percentual de títulos argentinos lançados e participação na bilheteria nacional entre de 2004 a 2010	101
Gráfico 13: Participação das salas Espacios INCAA no número de bilhetes vendidos em 2016.....	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de lugares em salas de cinema por região.....	32
Tabela 2: Número de salas de cinema no Brasil.....	35
Tabela 3: Salas de cinema nos estados brasileiros	37
Tabela 4: Relação entre salas de cinema e população dos estados brasileiros	45
Tabela 5: Evolução do número de salas por faixa populacional do município..	46
Tabela 6: Número de complexos e salas de cinema por faixa populacional do município	46
Tabela 7: Evolução da venda de bilhetes no Brasil e proporção de filmes nacionais	48
Tabela 8: Cronograma de implementação Circuito SpCine	71
Tabela 9: Avaliação dos usuários do Circuito SpCine	77
Tabela 10: Resumo de ações para o setor cinematográfico na Argentina e no Brasil	89
Tabela 11: Número de bilhetes vendidos para filmes argentinos em 2016	100
Tabela 12: Participação de obras nacionais no número de bilhetes vendidos	102
Tabela 13: Número de salas de cinema em províncias da Argentina.....	105

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1 - UMA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CINEMA: CINEMA PERTO DE VOCÊ.....	18
1.1 Política pública e Política cultural	18
1.2 Política Cultural	21
1.3 A Agência Nacional do Cinema – a retomada no setor público	25
1.4 A necessidade de ampliação do parque exibidor e a promoção do acesso ao cinema	30
1.5 Resultados do programa: indústria fortalecida, sociedade favorecida? ..	41
CAPÍTULO 2 – O CIRCUITO SPCINE: SALAS PÚBLICAS NA PERIFERIA ...	49
2.1 Uma proposta para uma Metrópole	49
2.1.1 Um novo governo, uma nova agenda, uma nova entidade	50
2.3 A geografia da desigualdade: Ausência de espaços culturais na periferia .	53
2.4 A cultura, a cidade e o território	56
2.5 Consumir cultura: um hábito que precisa ser reforçado.....	59
2.6 A proposta inicial do projeto Circuito SpCine – o arranjo institucional	66
2.6.1 Cinema e Educação: Integração e formação de identidade	67
2.8 O início do funcionamento, a avaliação e a continuidade	72
CAPÍTULO 3 - AS SALAS PÚBLICAS DE CINEMA NA ARGENTINA: OS <i>ESPACIOS INCAA</i>	79
3.1 Histórico da regulamentação do setor na Argentina e no Brasil	80
3.2 O desafio de exibir a produção financiada com recursos públicos	90
3.3 A crise econômica estimula a criatividade de produtores e do poder público	92
3.4 A institucionalização, funcionamento e desenvolvimento dos <i>Espacios INCAA</i>	95
3.5 Além de diversidade e acessibilidade, uma possibilidade de expansão e divulgação da produção argentina em outros países.....	97
3.6 O mercado cinematográfico argentino atual e os resultados da política...	100
3.7 A mudança de governo e os impactos na política cinematográfica	106

CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	115
APÊNDICE	123

INTRODUÇÃO

A cultura é algo fundamental na sociedade e não é uma mera criação que resulta no ganho econômico com a sua fruição. Por isso, há a importância das políticas públicas nessa área serem conceituadas, como o conjunto de ações realizadas pelo Estado, em colaboração com a sociedade civil. O objetivo disso, seria o de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento simbólico, a capacidade crítica e a cidadania.

A Constituição Federal de 1988 concebeu, ao direito à cultura, o status de direito fundamental, destacando, ainda, uma seção específica no texto constitucional para traçar as diretrizes que a Administração Pública deveria seguir para efetivar e garantir esse direito positivado na carta cidadão.

O artigo 125 dispõe que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988). A regra constitucional é literal ao determinar uma postura positiva de todos os entes da Federação, que deve se guiar pautada na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à persecução dos objetivos estabelecidos na própria carta constituinte.

Entretanto, preceitos bem definidos e limitados são difíceis de serem conceituados dentro desse direito à cultura, o que reflete no modo de atuação do Estado para conseguir efetivá-lo. Deve-se atribuir importância aos direitos culturais na sociedade brasileira observando a dualidade de efetivação do mesmo: é uma expressão cultural e também um campo econômico de uma sociedade.

Daí talvez venha a relutância em se discutir esse direito constitucional dentro das faculdades jurídicas e uma maior dedicação ao estudo das leis que são promulgadas para efetivação das normas que garantem produção e acesso à cultura.

Mas é preciso reconhecer que, nos últimos anos, a gestão pública da cultura ganhou novos contornos na Administração Pública. A última década mostrou a sua importância econômica e essa razão fez com que ganhasse

mais importância nas ações administrativas. Como é uma visão que ainda está sendo construída, é necessário um esforço para que ela se estabeleça de forma permanente. Como afirma Calabre (2009, p.89):

A visão da cultura como um campo autônomo da administração pública, de igual importância à de outros, é muito recente e ainda não está consolidada. No país, durante muito tempo predominou a ideia de cultura associada à ilustração, ou seja, ter cultura ou promover a cultura seria sinônimo de levar a educação e a arte erudita para o conjunto da população.

Dentro da perspectiva de que o acesso à cultura é um direito que deve ser garantido pelo Estado. A proposta deste trabalho faz um recorte, em uma forma específica de fruição de bem cultural, sabendo que há várias formas de atuação para se aprofundar na função positiva do Estado de realizar ações concretas na promoção da cultura.

A pesquisa buscará se concentrar no campo da cultura audiovisual, mais especificamente nas ações realizadas pela administração para prover acesso a essa forma de expressão cultural. Esse modo de manifestação tem complexidades mais tem complexidades mais específicas para formulação e execução de políticas de fomento, por envolver uma cadeia maior de agentes entre a produção e a fruição da obra em uma tela. Por essa razão, tal campo exige da administração, uma regulação de um mercado que é concentrado por produtos norte-americanos para inserir e divulgar produção nacional, exigindo um esforço estatal na distribuição dos produtos e na formação do público.

Nesse cenário em que é necessária a garantia do acesso aos bens culturais, observamos que a Administração Federal brasileira, vem colocando a cultura como um eixo das políticas públicas de desenvolvimento, conforme expresso no Plano Nacional de Cultura (PNC) e na criação da Secretaria da Economia Criativa, em 2011, ligada ao Ministério da Cultura (MinC).

Um dos eixos centrais na formulação das políticas culturais no Brasil é o acesso aos bens culturais. Nesse contexto, uma das questões que, historicamente, mais tem mobilizado o tema no Brasil é a necessidade de diminuir a concentração das salas de exibição de cinema nos grandes centros urbanos. Aqui, vale trazer a definição elaborada pelo Ministério que diz que as instituições ou equipamentos culturais “são locais de trocas e de disseminação da cultura e contribuem para democratizar a cultura e para integrar populações,

tanto de áreas periféricas como centrais, pois oferecem aos cidadãos acesso a bens e serviços culturais” (MINC, 2013, p. 90)

A criação de novos espaços é importante, pois permite ampliar a democratização da cultura e o acesso aos bens e serviços e valores culturais com as orientações do PNC. A questão da necessidade do apoio do Estado é a mais recorrente na história do pensamento industrial cinematográfico. A constatação de tal necessidade decorreu de que era impossível o produto nacional concorrer com o estrangeiro no mercado brasileiro em igualdade de condições sem nenhum tipo de regulamentação (AUTRAN, 2004).

Dados apresentados pela Agência Nacional do Cinema – Ancine – apontam que de 2013 para 2015, o número de salas de cinema no Brasil aumentou de 2.679 unidades, em 2013, para 3.005, em 2015, o que representa um crescimento de 12,2%. No mesmo período, o número de ingressos vendidos nos cinemas do país subiu de 149,5 milhões para 173 milhões, impactando fortemente no faturamento do setor cinematográfico, que saltou de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 2,4 bilhões.

Entretanto, em contraste com os números, outros demonstram a necessidade de maior oportunidade de acesso e a urgência de se realizar mais ações para aumentar a oferta de salas fora dos grandes centros urbanos do Brasil. Em levantamento de dados da Ancine, 46% dos brasileiros não dispõem, atualmente, de salas de cinema no município onde vivem. Em 2012, esse percentual era de 51,6%.

Para atingir tais objetivos, é fundamental interagir com diversos outros campos da ação governamental. No cenário mais global das políticas culturais, o cinema, por seu alcance e sua capacidade de mobilização de público, ocupa lugar de destaque.

A estrutura existente no Governo Federal para a promoção da produção audiovisual envolve, fundamentalmente, três instituições: o Conselho Superior de Cinema (CSC), a Secretaria do Audiovisual (SAV) e a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), todas elas vinculadas ao Ministério da Cultura (MinC). Entretanto, as ações do Poder Público voltadas para esse campo incluem iniciativas federais, estaduais e municipais, de acordo com os princípios

estabelecidos pelo Plano Nacional de Cultura (PNC), instituído por meio da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

O PNC busca dar organicidade às políticas de cultura a partir de três eixos ou dimensões estruturantes: a cidadã, a simbólica e a econômica. Essas três dimensões se complementam e podem ser assim definidas:

Na dimensão simbólica da cultura, bens e serviços culturais inerentes a valorização e reconhecimento local, abarcariam o desafio de mensurar manifestações e costumes peculiares por parte das localidades e de seus atores. Na dimensão cidadã, seria necessário envolver cidadãos, de modo geral, nas ações e decisões sobre a elaboração e efetivação de uma política cultural capaz de atender demandas e reivindicações culturais locais; E por fim, na dimensão econômica, caberia uma averiguação da capacidade de planejar um levantamento e uso de recursos financeiros e pessoais propiciadores ao desenvolvimento da cultura, tendo em vista, aspectos econômicos mensuráveis a partir do trabalho rural e demais fontes de rendimento afins. (ROSÁRIO, 2014)

O Plano visa ao planejamento e à implementação de políticas públicas até o ano de 2020, tendo como referência fundamental a proteção e a promoção da diversidade cultural brasileira e objetiva o fortalecimento institucional e a definição de políticas públicas que assegurem o direito constitucional à cultura¹. Ademais, objetiva-se a proteção e a promoção do patrimônio e da diversidade étnica, artística e cultural; a ampliação do acesso à produção e fruição da cultura em todo o território e a inserção da cultura em modelos sustentáveis de desenvolvimento socioeconômico, realizando o acompanhamento e a avaliação das políticas culturais.

É perceptível que o governo federal brasileiro formalizou nesse plano nacional, que existe uma decisão política de implementação de políticas públicas que ofereçam à sociedade cada vez mais equipamentos culturais e expressões culturais para efetivar o direito à cultura. Destaca-se o entre os índices estabelecidos, o objetivo de elevar participação no quantitativo de

¹ A política cultural consiste em um conjunto de medidas cujo objetivo central é contribuir para que o desenvolvimento assegure a progressiva realização das potencialidades dos membros da coletividade. Ela pressupõe um clima de liberdade e a existência e de uma ação abrangente dos poderes públicos que dê prioridade ao social. Essas são condições necessárias para que a atividade cultural brote da própria sociedade, para que se manifeste e desabroche o gênio criativo dos indivíduos. (FURTADO, 2012, p. 64)

bilhetes vendidos nas salas de cinema serem para obras nacionais para 27% dos ingressos vendidos, quando a média na última década tem sido de 15%.

Partindo da premissa de que as políticas públicas enfrentam dificuldades próprias na sua formulação e implementação, a pesquisa pretende descrever as diferenças que resultaram em resultados diversos em cada uma das políticas públicas que serão estudadas, utilizando o método descritivo, visando a identificação, registro e a análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo para uma posterior determinação dos efeitos resultantes em uma empresa, sistema de produção ou produto. (PEROVANO, 2014).

Nessa perspectiva, o recorte de estudo proposto é realizado a partir de três políticas específicas voltadas para a promoção e criação de salas de cinema. Cada uma delas foi iniciada em um período diferente, mas ainda estão sendo realizadas até o momento. A mais antiga teve seu início em 2004 e o programa mais recente começou em 2015, sendo implementado em 2016.

No capítulo inicial, se busca verificar a política desenhada pelo governo federal para a ampliação de salas de cinema no território brasileiro. Será investigada a implementação e os resultados obtidos do programa “Cinema Perto de Você”, criados pela Lei 12.599/2012.

Após a descrição do programa da Ancine, de âmbito federal, ter sido apresentada, descrita e comentada, o trabalho aqui proposto abordará outros dois modelos de política pública, com o objetivo de aumentar a oferta de salas à população para fruição de bens culturais audiovisuais.

Primeiramente, o *Circuito SpCine*, implementado no município de São Paulo pela prefeitura e que decidiu pela ampliação do número de salas após pesquisa realizada pela Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (*SpCine*), que concluiu que 30% dos paulistanos nunca haviam ido ao cinema. O programa foi iniciado em março de 2016 e conta, atualmente, com 20 espaços – cinco em equipamentos culturais de São Paulo e 15 em Centros Educacionais Unificados (CEUs) -, com o objetivo de democratizar o acesso da população ao entretenimento audiovisual, expandindo a barreira geográfica do centro em direção a todas as regiões da capital paulista.

No terceiro capítulo deste trabalho, estudará o programa *Espacios INCAA*, que é um programa criado em março de 2004 pelo Instituto Nacional de Cinema e Artes Audiovisuais – INCAA na Argentina. O programa visa promover a exibição de cinema nacional em todo o país com o propósito de recuperar sua tradição cinematográfica.

Ao final do trabalho, serão analisados os três programas estudados, observando as diferenças e semelhanças entre eles, com os objetivos traçados e os resultados alcançados em cada um deles, tendo como objetivo compreender as três políticas públicas de cultura de acesso às produções audiovisuais.

CAPÍTULO 1 - UMA POLÍTICA PÚBLICA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO CINEMA: CINEMA PERTO DE VOCÊ

A primeira política pública que este trabalho apresentará foi implementada pela autarquia federal responsável pelo desenvolvimento do setor audiovisual no Brasil. A Agência Nacional do Cinema – Ancine – pode ser considerada um novo órgão na estrutura da Administração Pública Federal, mas que já apresenta resultados efetivos no seu campo de atuação.

O programa que objetiva aumentar o número de salas de cinema no país criado e executado dentro de uma agência reguladora já causa certa dissonância do entendimento de que órgãos reguladores não realizam políticas públicas. Ao longo deste capítulo este aspecto singular será abordado, mostrando como foi o processo histórico de criação da Ancine e as razões desta função híbrida que lhe foi atribuída.

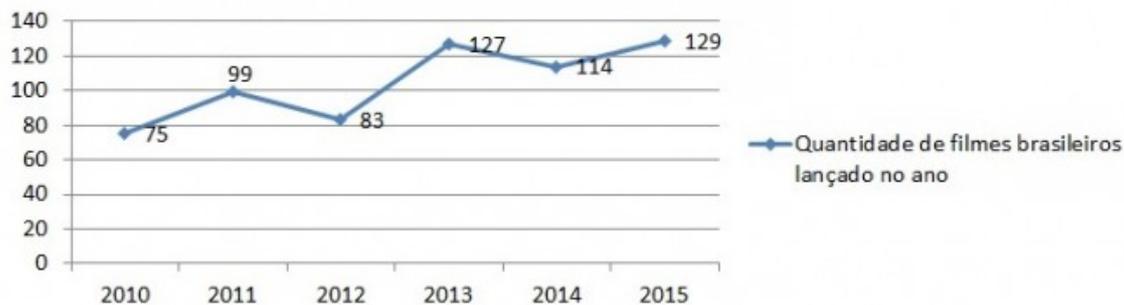
Antes de explorar a proposta e os resultados do programa estudado, é importante contextualizar os conceitos das políticas públicas e seus desdobramentos para as políticas culturais.

1.1 Política pública e Política cultural

Nas últimas duas décadas, o Brasil passou por um resgate na elaboração de políticas públicas voltadas para o setor cinematográfico. Majoritariamente, as ações destas políticas priorizaram o fomento para a produção dos filmes. O resultado foi o incremento de obras audiovisuais nacionais, mas, em contraste, o público alcançado por elas ainda representa um percentual pouco expressivo do mercado.

As políticas permitiram que os números de produções brasileiras tivessem um incremento de quase 100% nos últimos cinco anos, conforme dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual.

Gráfico 1: Número de filmes brasileiros lançados por ano



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (2015)

Entretanto, esse aumento não foi refletido na participação brasileira no número de ingressos vendidos em salas de cinema. A constatação de que a fruição dos bens culturais produzidos era reduzida levou à elaboração de uma política com foco na exibição das obras fomentadas, desenvolvendo a atividade econômica dos exibidores, com a perspectiva de aumento do público nas salas de cinema brasileiras.

Contudo, antes de iniciar a análise do Programa “Cinema Perto de Você”, é necessário definirmos os conceitos de política pública e política de cultura que serão utilizados no decorrer desse trabalho. Segundo Enrique Saravia (2006), até a segunda metade do século XIX, predominou uma perspectiva jurídica na análise das realidades estatais. Uma visão administrativa ou organizacional só iria aparecer no começo do século XX, inicialmente nos Estados Unidos.

Apesar da sua expansão para outros espaços, o modelo jurídico e as teorias clássicas de organização estatal ainda se perpetuaram nos países latinos, em que prevaleceu o legalismo: “Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo das estruturas e das normas que organizam a atividade estatal, deixando de lado as realidades vitais que permeiam as estruturas públicas” (SARAVIA, 2006, p. 22).

Com a globalização, torna-se imperativa uma permanente adequação das estruturas organizacionais a um contexto condicionado por variáveis em constante mutação. Os sistemas de planejamento governamental desenvolvimentistas que foram bem-sucedidos nas décadas de 1950 e 1960

deixam de ser capazes de responder às demandas da população, que passa a reivindicar mais participação nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios. “Tudo isso levou, ao longo dos anos 80, ao fortalecimento progressivo da concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública” (SARAVIA, 2006, p. 26).

Sem desprezar a análise estrutural do Estado e da administração, aos poucos se incorpora uma visão dinâmica do funcionamento estatal que identifica as características das agências públicas que formulam as políticas, dos atores que participam desse processo, das variáveis externas e das relações de todos eles entre si.

Dessa forma, o autor conceitua política pública como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA, 2006, p. 28).

Celina Souza (2006), no artigo intitulado “*Políticas Públicas: uma revisão da literatura*”, realiza uma valorosa síntese do pensamento de vários autores que buscam conceituar o que vem a ser uma política pública e contribui para a melhor compreensão do objeto de estudo dessa área do conhecimento.

Em seu trabalho, Souza (2006) traz conceitos de Mead, Lynn e Peters, entre outros. Destaca-se como importante no mencionado estudo, uma contribuição também citada pela autora de Thomas Dye (1984), que é sintetizada naquilo em que “o governo escolhe fazer ou não fazer”, reafirmando a proposição de Bachrach e Baratz (1962), de que a inércia governamental também é uma forma de política pública.

Nesse debate, também é válido trazer a posição de Harold Laswell (1936), considerado um dos fundadores da área de políticas públicas ao lado de Simon, Lindblom e Easton. Laswell afirma que ao se estudar uma política pública se pretende responder a três perguntas essenciais: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A partir dessas premissas, as definições de políticas públicas colocam em perspectiva a importância das instituições, ideologia e interesses. Ademais, entende-se como a interação entre esses vetores permitem, segundo Sousa,

“colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

Com essas ideias colocadas, podemos afirmar que a ciência das políticas públicas estuda a conduta governamental diante de questões socialmente consideradas relevantes e os resultados obtidos com a efetivação do comportamento praticado.

1.2 Política Cultural

As definições de política pública de cultura ou política cultural partem basicamente dos mesmos pressupostos apresentados acerca das políticas públicas em geral, porém assumem reflexões específicas que são essenciais no âmbito deste trabalho.

Como aponta Barbalho (2008), apesar da vasta quantidade de estudos de análise de políticas culturais em vários momentos históricos e localidades, ou mesmo sobre o financiamento da cultura, poucas são as contribuições teóricas e conceituais sobre sua definição: “Faz-se necessário, portanto, elaborar uma definição afinada com a prática e com a pesquisa no que diz respeito às políticas de cultura em curso nos dias de hoje” (BARBALHO, 2008, p. 20).

A definição de Simis (2007, p.133) parece resumir a distinção:

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

Essa parcela da política pública foi confirmada pela Constituição Federal de 1988, que concebeu ao direito à cultura o status de direito fundamental, destacando ainda uma seção específica no texto constitucional para traçar as diretrizes que a Administração Pública deveria seguir para efetivar e garantir esse direito preconizado no artigo 125 da Constituição, que dispõe que o “Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura

nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

A regra constitucional é literal ao determinar uma postura positiva de todos os entes da Federação, que deve se guiar pautada na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à persecução dos objetivos estabelecidos na própria carta constituinte.

O constitucionalista José Afonso da Silva (2001, p. 210) escreveu ao tratar do tema que

a relação entre política e cultura é complexa, porque a intervenção pública na esfera da atividade cultural há que atender a valores aparentemente em conflito: de um lado, fica sujeita a uma função negativa de respeito à liberdade cultural; de outro lado, há de exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar o princípio da igualdade no campo da cultura.

Uma política cultural eficaz não pode se concentrar apenas nos meios de produção, mas deve garantir também os meios de difusão, pois uma política pública só atinge sua finalidade quando consegue promover amplamente o acesso a um bem ou serviço, considerado um direito essencial para o bem-estar e para a vivência cidadã de uma população.

Essas políticas não podem ser limitadas a subvenção nos preços, já que não diminui a desigualdade cultural. Essa prática de redução de preços ou acesso gratuito “favorece a parte do público que já detém a informação cultural, as motivações e os meios de se cultivar.” (BOTELHO, 2001). A autora aponta a diferença conceitual entre a democratização da cultura e a democracia cultural, sendo que a última tem ganhado relevância nas políticas culturais contemporâneas:

[...]ao contrário da primeira [democratização], tem por princípio favorecer a expressão de subculturas particulares e fornecer aos excluídos da cultura tradicional os meios de desenvolvimento para deles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e exigências”, [...] Compete ao “Estado brasileiro o papel indeclinável de zelar, incentivar, promover a cultura do país e sua democratização via inclusão cultural. (BOTELHO, 2001)

Samuel Pinheiro Guimarães (2003, p. 69) também afirma que uma política pública cultural deve levar em consideração “o potencial de geração de emprego, de lucro e de divisas da produção e da distribuição cultural, mas também seu papel político fundamental de formação do imaginário social, da vitalidade da Nação e do poder do Estado.”

Essas concepções defendem que as políticas públicas culturais devem ser vistas como forma de redução de desigualdades. Sempere (2011, p. 136) alerta que “o grupo dos excluídos culturais, minorias, formas de expressão não convencionais, os novos criadores, as línguas minoritárias, etc. representam um patrimônio muito significativo para uma comunidade diante dos desafios da globalização.”

É com essa perspectiva que abordamos a especificidade do nosso trabalho. A promoção de políticas de caráter mais universal, tendo como desafio, segundo Pierre Bourdieu (2003), a questão de um processo de “desigualdade natural das necessidades culturais”.

Para o sociólogo francês é necessário ter cautela na aplicação mecânica e simplista de uma política de acesso. Ao analisar a questão do público dos museus de arte em diferentes cidades da Europa, ele alerta para o fato de que:

[...]se é incontestável que nossa sociedade oferece a todos a possibilidade pura de tirar proveito das obras expostas no museu, ocorre que somente alguns têm a possibilidade real de concretizá-la. Considerando que a aspiração à prática cultural varia como a prática cultural e que a necessidade cultural reduplica à medida que esta é satisfeita, a falta de prática é acompanhada pela ausência do sentimento dessa privação. (BOURDIEU; DARBEL, 2003, p. 69)

A política de franqueamento das diversas atividades culturais ao conjunto da sociedade tem como desafio o compartilhamento dessas múltiplas linguagens com esse mesmo conjunto. Segundo Tereza Ventura, “o desafio que se impõe é combinar processos culturais particulares com direitos de cidadania universais”. (VENTURA, 2005. p. 88)

As políticas culturais, em especial as relativas ao setor cinematográfico, são mais complexas e se inscrevem num paradoxo – não há escala mundial, em termos de cadeia produtiva, para a inserção dos bens simbólicos locais em países centrais e a competição internacional afeta os resultados do mercado interno – e numa dicotomia entre cinema hegemônico e cinema subalterno.

Nesse sentido é tarefa do Estado desenhar as políticas culturais contemporâneas a partir da interface com a sociedade civil, os estudos empíricos e produzir uma reflexão crítica a partir da dimensão local em contraponto ao global. Segundo Canclini (1987), elas devem ser multissetoriais e abarcar a diversidade e heterogeneidade cultural dos cidadãos, tendo como

função potencializar as diferenças no campo simbólico (produção, circulação e difusão dos bens simbólicos) para reduzir as desigualdades.

A análise das políticas cinematográficas que seguirá tem como base o conceito da performatividade desenvolvido por Miller e Yúdice (2004). Neste conceito, o conteúdo da cultura torna-se menos importante diante da “utilidade da reivindicação da diferença (...) na condição de que elas multipliquem as mercadorias e confirmem direitos à comunidade”, e neste caminho, a política vence o conteúdo da cultura.

É muitas vezes pela via da cultura que grupos e agentes sociais chegam a reivindicação de inclusão social ou política, propondo a redução das desigualdades. A política cultural carrega, em si, na contemporaneidade, a carga da emancipação e da regulação de sociedades e indivíduos, tornando-se fator visível para repensar os acordos coletivos societários. “A cultura está sendo chamada para resolver problemas antes restritos aos campos da economia e da política” (YÚDICE, 2006, p.46).

Desta forma, é possível argumentar que o papel da cultura expandiu-se para as esferas política e econômica, esvaziando as noções conhecidas de cultura, sendo direcionada como um recurso para a melhoria sociopolítica e econômica. Assim, as políticas culturais são compreendidas como mecanismos para administrar, sistematizar e regulamentar instituições que devem atender tanto às esferas burocráticas como àquelas orgânicas e criativas.

Diante dos conceitos apresentados, se analisará como foram elaboradas e implementadas as políticas de acesso aos bens culturais audiovisuais no nível federal do Estado brasileiro. Destaca-se que o foco central das políticas culturais do audiovisual tem sido, em grande parte, ligado ao financiamento da produção, havendo pouca discussão no ponto de fruição das obras produzidas. Para Ana Rosas Mantecón (2009, p. 184):

As políticas culturais no século XX se acostumaram a pensar mais na criação que na recepção, mais nos criadores do que no público, mais na produção que na distribuição, mais na arte do que na comunicação.

Nesse sentido, é importante destacar que, embora as leis de incentivo e as linhas de ação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) atuem também nos setores de distribuição e exibição, a elaboração do programa Cinema Perto de

Você é inovador ao deslocar os recursos e o seu desenho exclusivamente para a ampliação do acesso a bens culturais.

Por essa razão, o trabalho propõe o recorte para descrever apenas este programa de maneira mais detalhada, sem desconsiderar que existem outras ações que também atuam sobre a descentralização e o aumento do acesso a bens culturais.

Antes de aprofundar o problema do parque exibidor brasileiro e a política que foi desenvolvida com objetivo de ampliar e descentralizar as salas de cinema, é necessário entender como a Administração Pública se organizou administrativamente para a implementação de tal política.

1.3A Agência Nacional do Cinema – a retomada no setor público

O governo de Fernando Collor de Mello ficou marcado pela extinção da Embrafilme e de diversos órgãos culturais pelo governo, deixando o setor sem um ente específico para a realização de políticas ou até a regulação e fiscalização dessa área.

Somente após a promulgação das leis 8.313/91 (Lei Rouanet) e 8.895/93 (Lei do Audiovisual), que atuam no incentivo ao setor via isenção fiscal, a produção cinematográfica nacional voltou a crescer, apresentando uma média de 20 lançamentos por ano entre 1995 e 2000 (SIMIS, 2010), o que gerou certa euforia no setor durante o período conhecido como Retomada.

Em meio à crise, que se agravou com a privatização das empresas de telecomunicações, tradicionais investidoras do cinema brasileiro, o setor voltou a se organizar e realizou o III e o IV Congressos Brasileiros de Cinema, em 2000 e 2001, nos quais se reivindicou a elaboração de uma política audiovisual mais abrangente e contínua.

Já durante o III Congresso Brasileiro de Cinema, a necessidade de ampliação do parque exibidor ganhava força e importância nos debates ali realizados. Houve uma apresentação dos representantes do setor de exibição e no relatório final do evento foram solicitadas medidas como a criação de um fundo de financiamento para a modernização de salas em cidades com até 250

mil habitantes e financiamento para a reforma ou construção de salas em cidades de quaisquer tamanhos (BASSANESI, 2003 apud AUTRAN, 2009).

Para atender às demandas, o governo Fernando Henrique Cardoso promulgou a Medida Provisória 2.228/2001, que estabeleceu o Conselho Superior de Cinema e criou a Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável pelo fomento, pela regulação e pela fiscalização do setor. Criada em 2001, a Ancine só começou a funcionar efetivamente em 2003, já durante o governo Lula, contando com recursos da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), imposto sobre a publicidade e o cinema (nacional e estrangeiro) comercializados no Brasil.

Contudo, para Silveira (2003), o trabalho do Estado para a reestruturação do campo nacional do cinema começou em setembro de 1999, quando o Senado Nacional instalou uma subcomissão do cinema que, na sequência, foi transformada em subcomissão Permanente.

A partir dessa comissão foi possível criar o Grupo Executivo do Desenvolvimento da Indústria do Cinema - GEDIC, em 2000, que resultou na criação de um ente específico, em setembro de 2001. Por meio da Medida Provisória nº 2.281, foram definidas as diretrizes para a implementação da política cinematográfica no país e criou-se a Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia federal que regularia e seria responsável pela execução das políticas da norma.

A Medida Provisória estabeleceu os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, criando o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – Ancine. Além disso, a medida instituiu o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autorizou a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINES e alterou a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE.

O fato de a Ancine ter sido criada como uma agência reguladora se deu em razão do ambiente político em que ela foi discutida. O governo neoliberal realizou a reforma do Estado, tendo como objetivo retirar as atividades econômicas da ação estatal. Essa orientação foi imperativo de uma política orientada de acordo com a lógica do mercado livre. Silva (2010, p. 43, apud

SERAFIM, 2007) destaca esse novo paradigma para a administração pública dos anos 90:

[...] substituição da administração burocrática e monopolista anterior por uma administração de gestão com maior transparência e eficiência de gestão. Como resultado, o Estado adota medidas para divulgar e justificar as ações governamentais à luz da autonomia conferida a alguns órgãos com base em sua "competência técnica".

As agências reguladoras têm como característica comum a atribuição de regulamentar as relações entre o Estado, a sociedade e as empresas que prestam serviços e bens. Inserir a Ancine nesse rol para o campo cinematográfico é importante, mas ressalta-se que a sua atuação vai além do papel regulador, já que também é definida como órgão central para as políticas cinematográficas do Brasil.

O fato é que a Ancine ocupou um "vácuo" institucional para o setor de cinema, mas se reconhece que no campo do cinema não houve privatização que justificasse o desempenho de uma entidade nos moldes em que ela foi institucionalizada. Tendo como um de seus objetivos aumentar a competitividade da indústria através da promoção da produção, distribuição e exibição de produção nacional nos diversos segmentos do mercado, Pacheco (2004) aponta que essas atribuições têm mais relação com atividades de promoção e não de regulação.

No momento da sua criação, o ente ficou vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, depois foi transferida para a Casa Civil e hoje integra as entidades da administração indireta que são vinculadas ao Ministério da Cultura. Essa indefinição de qual ministério a agência deveria ser integrada mostra, segundo Fornazari (2006 p. 651), a integração entre cultura e cinema:

Este caminho exemplifica, involuntariamente, a especificidade de seu objeto. O setor cinematográfico criado como resultado da proximidade entre o desenvolvimento artístico e tecnológico encerra em si a ambiguidade de ser uma atividade industrial - que requer grandes investimentos - e ao mesmo tempo é um fenômeno estético, cultural e artístico, [...] com ampla força simbólica em termos de construção e promoção de uma identidade cultural

Sua estrutura tem como máximo corpo deliberativo uma Diretoria Colegiada composta por um diretor-presidente e três outros diretores, todos nomeados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado Federal.

Em 2004, houve a tentativa de aumentar a área de atuação da Ancine, em um projeto que a transformaria na Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual) e permitiria à autarquia atuar em outros meios, como televisão e mídias eletrônicas. O projeto se adequava ao cenário de convergência midiática e tecnológica que agora é ainda mais acentuado. A proposta fracassou (IKEDA, 2011), mas os objetivos² da agência estabelecidos no artigo 6º da medida provisória que a criou foram ampliados a partir de 2006.

Nesse ano, a política pública para o setor audiovisual tem uma nova mudança, com a entrada do fomento direto. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é instituído pela Lei 11.437/06. O Fundo tem o controle direto das políticas públicas ao Estado, o que não acontece nos mecanismos de fomento indireto, realizado pelas beneficiárias da renúncia fiscal concedida pelo governo.

O Decreto 6.299/07 define o Comitê Gestor³ do FSA como responsável por definir as diretrizes e o plano anual de investimentos, selecionando as

²Art. 6º A ANCINE terá por objetivos:

- I - promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional em sua área de atuação;
- II - promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica;
- III - aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado;
- IV - promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;
- V - promover a articulação dos vários elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional;
- VI - estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade;
- VII - estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, em especial as nacionais;
- VIII - garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro;
- IX - garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo;
- X - estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional;
- XI - zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

³ Os membros do comitê são nomeados pelo Ministério da Cultura, sendo composto da forma definida no art. 5º do Decreto 6.299/07: dois representantes do Ministério da Cultura; um representante da Casa Civil da Presidência da República; um representante da Ancine; um

áreas prioritárias para a aplicação de recursos do FSA. Ademais, teria-se como objetivo estabelecer os limites de aporte financeiro aplicável a cada grupo de ações, acompanhar a implementação das linhas de ação e avaliar os resultados alcançados. Para implementar essas decisões, a Ancine é designada como Secretaria Executiva⁴ e tem sua competência ampliada, já que também pode propor a criação de políticas para o próprio Comitê.

Esse controle dá a possibilidade de uma realização mais efetiva das políticas com criação de linhas específicas, podendo induzir o mercado e priorizar investimentos em determinados segmentos em que gargalos precisam ser atacados.

O FSA tornou-se o mecanismo de fomento mais abrangente à indústria audiovisual nacional, tanto pela conjugação de variadas operações financeiras como, principalmente, pela possibilidade de destinação de recursos a todos os segmentos da cadeia audiovisual (CAMARGO, 2012, p. 144).

Assim, foram instituídos programas relacionados aos setores cinematográficos (Prodecine), audiovisual (Prodav) e de infraestrutura (Proinfra) e outras linhas de ação. Dentro do Proinfra está inserida a política de descentralização do parque exibidor, que será melhor detalhado mais a frente. Primeiro, apresenta-se a seguir uma evolução das salas de cinema em

representante de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor; e três representantes do setor de audiovisual, sendo estes últimos nomeados para mandato de dois anos, a partir de lista tríplice nominal encaminhada pelo Conselho Superior do Cinema, admitida uma recondução.

⁴ O artigo 12 do Decreto 6.299/04 estabelece que são atribuições da ANCINE, como secretaria-executiva do Fundo Setorial do Audiovisual:

I - propor ao Comitê Gestor normas e critérios para a aplicação dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual de acordo com diretrizes e metas;

II - propor ao Comitê Gestor normas e critérios para a apresentação das propostas de projetos, para os parâmetros de julgamento e para os limites de valor do apoio financeiro aplicável a cada caso;

III - manter atualizados o controle da execução orçamentária e financeira e os registros contábeis relativos ao Fundo Setorial do Audiovisual;

IV - informar regularmente ao Comitê Gestor a posição financeira e orçamentária dos recursos descentralizados pelo FNC, nos termos do art. 1º;

V - acompanhar a execução dos projetos que utilizam os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual e elaborar relatórios periódicos;

VI - elaborar relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual a ser submetido à apreciação do Comitê Gestor; e

VII - propor ao Comitê Gestor normas e critérios sobre a forma de aplicação dos recursos de que trata o art. 3º da Lei nº 11.437, de 2006, inclusive dos recursos não-reembolsáveis.

nosso país e onde a população tem menos acesso a este equipamento cultural no nosso território.

1.4 A necessidade de ampliação do parque exibidor e a promoção do acesso ao cinema

As discussões acerca da responsabilidade do Estado sobre a produção cultural e os princípios que devem reger a elaboração das políticas culturais foram intensificadas na última década, tanto no âmbito da administração federal como no dos governos locais, abordando, principalmente, as relações entre economia e cultura.

O campo da economia da cultura ainda é visto com uma enorme desconfiança por diversos setores. No caso da promoção da diversidade, por exemplo, estão envolvidos fortes interesses econômicos que dizem respeito ao comércio internacional de bens e serviços culturais.

Isso significa dizer, que o exibidor tem como objetivo o lucro na venda de ingressos nas salas de cinema, o que leva a organizar e selecionar filmes com potencial de público mais elevado, deixando de exibir obras audiovisuais produzidos por minorias ou com temáticas críticas. Produções dessa natureza encontram grandes dificuldades de entrar no mercado de salas cinematográficas em todo o mundo. No país, poucas salas comerciais promovem a veiculação desse tipo de obra audiovisual.

Nos últimos dez anos, além da consolidação das leis de incentivo via renúncia fiscal, os programas de fomento da Secretaria do Audiovisual do Ministério da Cultura (SAv/MinC) e, mais recentemente, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que contempla o estímulo a diversos segmentos da cadeia produtiva do setor, vêm contribuindo consideravelmente para o crescimento e a estabilização da produção cinematográfica no país, além de trazer de volta para o âmbito do Estado, a decisão do destino de parte da verba pública de incentivo ao cinema.

Segundo Pedro Tierra (2005, p. 141), no programa de governo elaborado na campanha do Presidente Lula, a área da economia da cultura abrange tanto “a indústria de entretenimento como a produção e difusão das

festas populares e objetos artesanais, ou seja, é a área capaz de gerar ativos econômicos independentemente de sua origem, suporte ou escala.”

Dentro dessa perspectiva, o governo federal, mais fortemente nos a partir do ano de 2013, tem trabalhado para consolidar informações da economia da cultura, com o objetivo de identificar a relevância desse setor e subsidiar a formulação de novas políticas públicas para ele.

O Ministério da Cultura, no ano de 2014, firmou um acordo de cooperação técnica com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com o objetivo de desenvolver uma base de informações relacionada ao setor cultural a partir das pesquisas correntes produzidas pela instituição.

A reunião de dados relacionados ao setor cultural fomentou estudos e forneceu aos órgãos governamentais e privados subsídios para a elaboração de planos, ações e políticas, contribuindo para a delimitação do que é produto e serviço cultural. Em termos gerais, pode-se dizer que os primeiros quatro anos de gestão do Ministro Gil foram de construção real de um Ministério da Cultura.

Após a consolidação dos mecanismos de incentivo responsáveis pela retomada do cinema nacional, o Estado conseguiu interferir em um dos elos da cadeia, o da produção, não se podendo afirmar o mesmo êxito na área de exibição dos filmes produzidos.

No último elo da cadeia, a exibição, o Brasil chegou a ter um parque exibidor vigoroso e descentralizado, que em 1975 chegou à marca de 3,3 mil salas – 80% delas em cidades do interior. Havia uma sala de cinema para cada 32 mil habitantes, na época um dos melhores índices do mundo e com uma melhor distribuição dos lugares. Na tabela abaixo, pode se ver a quantidade de poltronas distribuídas por região no início dos anos 80.

Tabela 1: Número de lugares em salas de cinema por região

REGIÕES	1982	1983	1984	1985	1986
NORTE	23.591	24.690	19.771	16.636	16.930
NORDESTE	113.217	102.206	88.185	80.415	78.944
SUDESTE	563.348	539.255	496.606	471.238	447.325
SUL	129.955	122.880	120.617	111.322	105.066
CENTRO-OESTE	43.292	39.575	36.610	30.228	28.681
BRASIL	873.403	828.606	761.789	709.839	676.946

Fonte: Embrafilme (1986)

A partir de meados dos anos 1980, no entanto, uma série de transformações na economia e na sociedade, somadas às mudanças significativas também no setor audiovisual, levaram a uma crise mundial do mercado de exibição e à decadência do modelo tradicional de cinema, as chamadas “salas de rua”.

Como resultado, o tamanho e a geografia do parque exibidor brasileiro se modificam radicalmente na década de 90. O número de lugares diminui, não sendo possível indicar precisamente a redução, já que os dados passam a informar o número de salas e não a quantidade de cadeiras disponíveis. Conforme dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual a quantidade de salas abertas no país não passava de mil em 1992, a grande maioria delas nos maiores centros urbanos, e dentro deles, concentradas nas áreas de maior renda. O índice de habitantes por sala atingira seu patamar mais baixo, o 60^a do mundo – talvez o índice mais significativo de que a crise da exibição, por aqui, teve consequências mais amplas do que em outros países.

O processo de transformação do parque exibidor brasileiro decorre dos motivos já expostos, como explica Autran:

Ao longo dos anos 1990 também a exibição cinematográfica em salas teve a sua estrutura mudada. Conforme se sabe, o setor exibidor foi historicamente aliado do produto estrangeiro — notadamente o norte-americano —, entretanto tradicionalmente a exibição era uma atividade controlada pelo capital nacional, a não ser o caso de pouquíssimas exceções. Este setor também entrou em crise nos anos 1980, devido, entre outros fatores: à falta de uma política governamental, ao empobrecimento da população em decorrência da inflação, à concorrência com a programação da

televisão, à especulação imobiliária e à degradação urbana associada à violência nos grandes centros. (AUTRAN, 2009)

Um mercado visivelmente retraído e pleno de possibilidades, atrai para o Brasil o investimento de grupos estrangeiros e um novo modelo de mercado exibidor: o chamado multiplex⁵, um conceito que vinha sendo testado já há algum tempo em vários países e que começa a ser implantado no território brasileiro em 1997.

Aos poucos, o circuito brasileiro volta a crescer: em 2010, o total de salas do país chega a aproximadamente 2,2 mil – mas ainda um número bem abaixo de cerca de 3 mil salas dos anos 1970, sendo que a população havia dobrado de tamanho nesse período.

Além de insuficiente, esse crescimento não rompeu a concentração. A retração do circuito exibidor era tamanha que muitas áreas de alta renda das grandes cidades estavam desabastecidas e os investimentos do mercado de exibição priorizaram essas regiões.

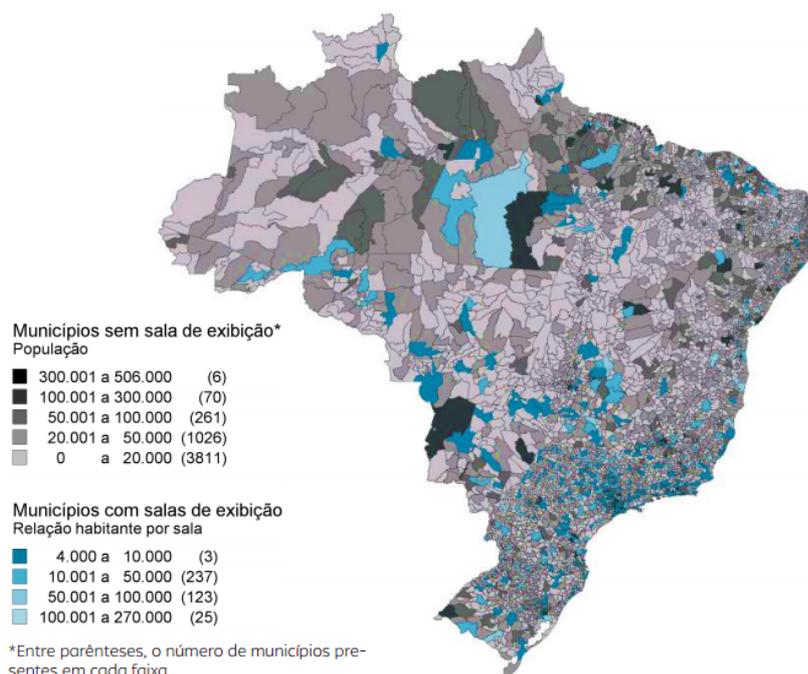
As periferias urbanas, as cidades pequenas e médias do interior e mesmo algumas grandes cidades das regiões Norte e Nordeste continuavam mal atendidas. Em 2010, a densidade das salas de exibição em operação era uma das piores entre os países com alguma expressão nesse serviço, 89 mil habitantes por sala.

Para ilustrar essa concentração, pode –se observar o mapa do país com a distribuição de salas de cinema. No levantamento realizado pela Ancine em 2015, é possível observar como é a distribuição das salas de cinema no país. Os municípios em cinza não possuem salas de exibição, enquanto as áreas em azul representam os municípios com cinemas.

Quanto mais escuro o tom de cinza, mais populoso é o município sem cinema. Já os tons de azul mais escuros indicam melhor relação habitante por sala, ou seja, municípios que conseguem atender melhor a população com salas de cinema. Entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, 25% (76 municípios) não possuem salas de cinema.

⁵ Concebido em 1963 por Stan Durwood, proprietário da AMC Theatres, o modelo de negócios partiu da constatação de que várias salas de exibição poderiam atrair mais público e mais lucro. O conceito se estrutura no princípio básico da economia de escala: quanto maior for o potencial de público, menor será o custo individual.

Figura 1: Mapa de salas de exibição no Brasil



Fonte: Ancine (2015)

Seis de cada dez salas de cinema ainda estão localizadas em 38 municípios com mais de 500 mil habitantes, que respondem por apenas 0,68% dos 5.565 municípios brasileiros. A concentração de salas de cinema é maior do que a da população: há 101,1 milhões de pessoas nessas cidades, equivalente a 53% dos mais de 190 milhões de habitantes contados pelo Censo Populacional 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No próximo quadro, será apresentada a distribuição de todas as salas existentes no país mais atualizada, com dados levantados ao final do terceiro semestre de 2016 e disponíveis no Observatório do Cinema e Audiovisual Brasileiro - OCA.

Tabela 2: Número de salas de cinema no Brasil

Nº de Salas	Complexos	Salas
1	179	179
2	118	236
3	69	207
4	81	324
5	101	505
6	79	474
7	44	308
8	41	328
9	16	144
10	17	170
11	7	77
12	6	72
13	2	26
15	2	30
18	1	18
Total Geral	763	3.098

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e Audiovisual – OCA (2015)

A tabela mostra que os complexos com um ou duas salas tem diminuído, enquanto lugares que reúnem entre quatro a oito salas de cinema em um único espaço respondem por praticamente dois terços de todas as salas de cinema que estão abertas no país. A maioria destas salas está instaladas em shoppings e representam uma redução no custo de seu funcionamento pela economia em escala dos insumos necessários para sua operação.

A Agência Nacional do Cinema, com a finalidade de ampliar o acesso, elaborou um projeto de crédito e benefícios para estimular a construção de salas de cinema. Em articulação com a Casa Civil, editou a Medida Provisória 491/2010, que foi a primeira tentativa de implementação do Programa “Cinema Perto de Você”.

No lançamento, o então presidente Luis Inácio Lula da Silva foi pragmático ao justificar a implementação de um programa destinado à construção de salas. Lula disse que: “Não dá para esperar que as pessoas vão até o cinema. É o cinema que tem que ir até as pessoas. Temos que fazer cinema no local onde não tem, para que ele chegue à classe pobre e às

periferias”⁶. Ele completou com uma fala enfática: “Nós precisamos provar que ter um cinema é melhor que vender o terreno para uma igreja”.⁷

Entretanto, apesar do discurso, a medida provisória não foi convertida em lei e perdeu sua eficácia 90 dias após a sua publicação. A medida provisória foi um impulso que levou a uma articulação dos setores para dois anos depois ser promulgada a Lei nº 12.599/12, que finalmente instituiu o Programa “Cinema Perto de Você”, visando multiplicar o número de salas no país.

Além de aumentar o número de equipamentos culturais, a descentralização é uma ação importante para a construção de políticas emancipatórias. A maioria das salas ainda se concentra nos grandes centros urbanos das capitais, como já apontado nos números atuais citados anteriormente.

Grande parte da população se vê sem possibilidade de ter acesso a esses equipamentos, reproduzindo a lógica da exclusão. Para fortalecer esse argumento, apresentamos a distribuição de salas em cada estado da federação ainda em 2016, que mostra que o cenário observado no momento da criação da lei não se modificou tanto.

Os estados que mantêm o maior número de complexos continuam localizados nas regiões mais populosas e com mais poder aquisitivo, demonstrando que, apesar dos recursos disponibilizados, não houve incentivo para que os exibidores se instalassem nas regiões com pouca perspectiva de receita.

⁶ Fala retirada da notícia divulgada no site da Ancine: "Cinema Perto de Você" reúne mecanismos inéditos para promover abertura de salas, disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/sala-imprensa/noticias/cinema-perto-de-voc-re-ne-mecanismos-ditos-para-promover-abertura-de-salas>

⁷ Matéria da Agência Reuters: *Brazil president wants to save old movie theaters*. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-brazil/brazil-president-wants-to-save-old-movie-theaters-idUSTRE6610OK20100702>. Acesso em: 12 dez. 2017.

Tabela 3: Salas de cinema nos estados brasileiros

UF	Complexos	Salas
AC	1	4
AL	6	29
AM	8	63
AP	4	17
BA	27	98
CE	22	92
DF	15	87
ES	18	69
GO	29	106
MA	9	46
MG	76	255
MS	7	29
MT	10	42
PA	18	67
PB	9	37
PE	20	97
PI	4	26
PR	43	175
RJ	88	358
RN	5	31
RO	8	15
RR	3	14
RS	52	164
SC	35	127
SE	5	20
SP	237	1016
TO	4	14
Total Geral	763	3.098

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e Audiovisual – OCA (2015)

A democratização da produção cultural é incompleta se pensada separada da necessidade da democratização dos meios de comunicação. A mídia brasileira está relacionada a interesses de uma pequena parcela da sociedade, sem refletir a diversidade característica do nosso povo. O oligopólio midiático também é responsável por contribuir para a lógica da criminalização dos movimentos sociais.

Com foco nessa questão, o programa “Cinema Perto de Você”, tem o objetivo de aumentar o mercado interno de cinema e acelerar a implantação de salas no Brasil. O programa é gerenciado pela ANCINE em parceria com o BNDES, agente financeiro das linhas de crédito e financiamento do programa, com a Caixa Econômica Federal, agente financeiro do projeto “Cinema da Cidade”, que está inserido como um dos eixos do programa “Cinema Perto de Você”. O programa busca, como descrito na sua apresentação:

fortalecer as empresas do setor e estimula sua atualização tecnológica, facilitando o acesso da população às obras audiovisuais por meio da abertura de salas em cidades de porte médio e bairros populares das grandes cidades. Além disso, amplia o estrato social dos frequentadores das salas e induz a formação de novos centros regionais consumidores de cinema. Contribui, assim, para fortalecer ainda mais a indústria cinematográfica nacional, que vem demonstrando resultados expressivos.⁸

Visando diversificar, descentralizar e expandir a oferta de serviços audiovisuais para a população brasileira, há recursos para a ampliação do parque exibidor de cinema, fortalecendo as empresas e o segmento de exibição cinematográfica com uma consequente melhoria do acesso às obras audiovisuais. Focado em proporcionar serviços culturais para mais perto de todos os brasileiros, o programa está organizado em torno de cinco eixos de ação:

- a) Eixo Um: Linhas de crédito e investimento;
- b) Eixo Dois: Projeto Cinema da Cidade;
- c) Eixo Três: Medidas de desoneração tributária;
- d) Eixo Quatro: Sistema de Controle de Bilheteria;
- e) Eixo Cinco: Digitalização do parque exibidor.

O primeiro eixo trata da melhoria da oferta de capital para abertura de 600 novas salas de cinema. Dessa forma, são utilizados dois instrumentos principais: O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e o Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura (PROCULT), do BNDES. Do FSA, principal instrumento financeiro do programa, foram aplicados R\$ 300 milhões para contratos de empréstimos e investimento.

O investimento, nesse caso, refere-se a um contrato de participação do Fundo nos ganhos com os resultados comerciais do empreendimento. Em relação ao PROCULT, esse deixa disponíveis R\$500 milhões para créditos a todas as atividades audiovisuais. Desses recursos, segundo o site do programa, aproximadamente R\$200 milhões serão utilizados pelos projetos do Programa “Cinema Perto de Você”.

⁸ Extraído do site <http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br/o-que-e-o-programa>

Além disso, foi criada uma linha financeira operada pelo BNDES, que associa recursos dessas duas fontes na composição de planos financeiros dos projetos. Essa linha tem como alvo a implantação ou a ampliação de complexos de exibição cinematográfica.

O segundo eixo de ação contempla o projeto “Cinema da Cidade”, o qual foi desenhado para viabilizar a abertura de salas de cinema em cidades com mais de 20 mil e menos de 100 mil habitantes. A necessidade de um projeto dessa natureza se deve à dificuldade encontrada para a obtenção de empréstimos para realização de projetos e ao maior risco comercial dos empreendimentos encontrados nesse tipo de localidade.

Foram formados convênios entre Prefeituras e Governos Estaduais, visando a implantação de complexos de cinema de propriedade pública, com gestão preferencialmente privada nesses municípios. Entretanto, até o ano de 2017, apenas três localidades receberam efetivamente os recursos, o que demonstra que esse eixo ainda não teve sua efetiva implementação.

O último ano foi marcado por uma avaliação desse eixo da política e proposta uma alteração em sua implementação. Em entrevista realizada com o Coordenador de Articulação Institucional para Ações de Fomento, Rodrigo Camargo, novas ações serão criadas para estimular a construção de salas nos municípios com mais de 20 mil habitantes.

O Eixo três do programa é o mais comemorado pelas empresas que já atuam no setor: a desoneração tributária. A principal função foi proporcionar condições sustentáveis para estimular a realização de empreendimentos direcionados à classe C ou localizados em cidades do interior, uma vez que, nesses casos, a atividade de exibição depende de um modelo de negócios baseado em custos mais baixos, que permitam preços de bilhetes acessíveis para a população. Adicionalmente, foi formulado um conjunto de propostas tributárias, dirigidas tanto à desoneração dos investimentos quanto à operação de novas salas, o qual foi denominado Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (RECINE).

O RECINE foi instituído pela Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012 e regulamentado pelo Decreto 7.729/2012. Segundo Ntarelli (2013), esse sistema tributário objetiva, entre outras ações, encorajar a ampliação dos

investimentos privados em salas de cinema, auxiliar na digitalização do parque exibidor e tornar mais economicamente sustentável a exibição cinematográfica.

Para tal, prevê-se uma redução de custos de 30% no tocante à implantação de uma sala de cinema. Ainda segundo Natarelli (2013, p. 126):

Com a suspensão da exigência de tributos incidentes sobre a venda no mercado interno e sobre a importação de máquinas, aparelhos, instrumento e equipamentos, novos, para incorporação no ativo imobilizado e utilização em complexos de exibição, o RECINE parece que finalmente colocará em andamento a perspectiva de possuímos um mercado exibidor mais amplo e acessível em mais regiões do Brasil.

O Eixo quatro trata do Sistema de Controle de Bilheteria. Essa linha do programa foi inserida para suprir uma das dificuldades do segmento de exibição que limita a própria ação estatal para desenvolvimento do setor: a precariedade e a baixa consistência das informações acerca da atividade. A maioria dos dados disponíveis é oriunda de fontes secundárias e apresenta lacunas significativas, o que fragiliza o planejamento das operações, tanto por parte do setor público quanto do setor privado.

Para conseguir atrair investimentos, independente de qual seja sua fonte, é indispensável garantir segurança aos investidores quanto à confiabilidade dos dados e, conseqüentemente, à viabilidade do retorno pretendido. No tocante ao setor público, além do monitoramento das responsabilidades legais dos agentes econômicos, a informação correta permite a construção de indicadores para aprimorar o acompanhamento da evolução do setor e a formulação de políticas adequadas para o desenvolvimento dessa atividade.

Portanto, para garantir a confiabilidade e consistência das informações, conforme exigido por um ambiente de negócios sustentável, a Ancine decidiu pela implantação do Sistema de Controle de Bilheteria, um instrumento regulatório organizado com base na homologação de sistemas informatizados utilizados pelos exibidores.

Destaca-se que esse eixo só foi implementado no final de 2015, com a publicação da Instrução Normativa 123 pela Ancine e obrigou os exibidores de todo o país a transmitirem as informações de venda de ingressos de maneira integrada e consolidada.

Isso permitirá o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do mercado audiovisual como um todo e também servirá de subsídio à atuação da Agência na promoção da diversidade das obras audiovisuais exibidas no país. O mapeamento dessas informações é insumo fundamental não apenas para a formulação de políticas ou para a execução de medidas regulatórias, mas também para o próprio desenvolvimento do mercado e sua preservação em um cenário de profundas transformações.

O quinto eixo de ação do programa trata do Projeto de Digitalização, uma ação articulada entre a Ancine, o BNDES e os agentes privados. De acordo com as diretrizes do programa, a digitalização da projeção cinematográfica é um fator preponderante para uma política de inclusão no mercado audiovisual, promovendo a diversidade de conteúdo, reduzindo desequilíbrios na distribuição e contribuindo para uma expansão sustentável do parque exibidor.

Houve uma grande expansão do parque exibidor mundial com a digitalização. Esse último foco do programa representa uma oportunidade de desenvolver a economia audiovisual e ampliar o acesso dos brasileiros ao cinema. As novas tecnologias permitem aumentar a oferta de serviços audiovisuais nas salas de exibição, com conteúdo alternativo e filmes 3D. A diminuição dos custos, permite a construção de complexos menores, além da possibilidade de integração ao circuito de lançamentos de filmes, com a consequente expansão das receitas. Esses fatores trazem riscos e desafios significativos para os agentes da atividade audiovisual, em especial, para os exibidores.

1.5 Resultados do programa: indústria fortalecida, sociedade favorecida?

Descritas as cinco linhas de atuação do programa do órgão federal que atua no desenvolvimento da indústria audiovisual em nosso país, é importante

fazer um balanço dos resultados apresentados nessa meia década em que o Programa “Cinema Perto de Você” vem sendo executado.

Para analisar e avaliar a formulação e implementação do programa, foi realizada uma análise documental da Lei 12.599/2012, do site do programa, dos relatórios e das bases de dados disponibilizados pela Ancine. Ao estabelecer os objetivos da política, o programa traçou três metas:

- a) a expansão e descentralização do parque exibidor de cinema;
- b) a facilitação do acesso da população por meio da abertura de salas em cidades de médio porte e em bairros populares das grandes cidades; e
- c) a ampliação da diversidade social de frequentadores de salas de cinema, com atenção especial para os novos consumidores da classe C.

A digitalização foi constituída através de uma ação articulada entre ANCINE, BNDES e agentes privados. Este processo poderia resultar em uma desconcentração das salas no território brasileiro e promoção de uma política de democratização do acesso. Entretanto, ao analisar as localidades em que os recursos foram investidos, se observa que o programa não conseguiu esta meta e acabou fortalecendo a indústria já existente de exibidores.

Abordando o processo de digitalização, ao final de 2014, o parque exibidor nacional apresentou 1.770 salas digitalizadas, o que representa 62,5% do total de salas em funcionamento, tendo como principais expoentes os grupos exibidores Cinemark e Cinépolis, os quais alcançaram a marca de 100% de salas digitalizadas. Nesse sentido, por meio dos resultados observados, é possível notar a influência de uma política industrial voltada para a solução de um problema de ordem global no desenvolvimento de um setor específico.

Em seis anos de existência de programas voltados para a indústria audiovisual, esse setor foi capaz de progredir em direção à digitalização de todo o parque exibidor, visando se inserir novamente nesse mercado. É perceptível a diminuição da relação entre o número de habitantes e o número de salas existentes no território nacional.

Gráfico 2: Relação habitante X sala de cinema



Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (2015)

A partir do ano de 2009, as primeiras ações são implementadas e pode-se perceber a redução na relação entre habitantes e o número de salas de cinemas em nosso país. Esse número positivo, no entanto, não pode determinar o sucesso de todos os objetivos de ampliação do acesso de salas de cinema ao público. Há outros problemas que não foram enfrentados e que buscará abordar a seguir.

A escolha política optou por financiar agentes privados que já atuavam no setor e não estabeleceu nenhuma contrapartida pela tomada de recursos públicos para aumento de seus empreendimentos, o que poderia resultar em um barateamento dos ingressos nas salas contempladas, sem interferir, significativamente, no acesso financeiro dos espectadores.

Como aponta Barone (2008, p. 9), em relação aos entraves que esse padrão de exibição impõe atualmente

Não há perspectivas de grandes mudanças nesse quadro, por um conjunto de fatores de ordem econômica, política e também tecnológica. Há o alto custo de implantação e manutenção das salas de cinema no Brasil, todas em shoppings e nas grandes cidades. O resultado é o ingresso caro, tornando o cinema inacessível à maioria da população. Um circuito com quatro mil salas, com maior abrangência geográfica, chegando ao interior do País, aumentaria também os custos de logística da operação de distribuição. Mais cópias, mais mídia, mais transporte e também mais publicidade.

A facilitação do crédito para novas salas, a desoneração tributária - que reduz em aproximadamente 30% o custo de implantação ou reforma - e o incentivo à digitalização - que diminui sensivelmente os custos de distribuição - poderiam contribuir para a redução do preço final ao cidadão.

Essa possibilidade foi colocada no momento da formulação, segundo aponta o Coordenador de Infraestrutura e Projetos Especiais da Ancine, Selmo Kaufmann, em entrevista feita para esse trabalho.

Ele afirma que se avaliou que uma interferência do Estado no cálculo do valor dos ingressos sem considerar variáveis específicas de cada localidade em que as salas seriam construídas, poderia inibir as empresas ou comprometer a viabilidade econômica das salas. Na opinião do coordenador, à medida que o parque se expande, a concorrência tende a aumentar e, assim, isso obrigaria os exibidores a adotarem medidas de atração do público, o que incluiria a redução de preços.

No entanto, o que se observa é que uma forte concorrência tende a prejudicar os pequenos exibidores, aqueles que usualmente já praticam ingressos mais baratos. Isso se deve em razão dos maiores conglomerados conseguirem estabelecer parcerias com outros grandes agentes econômicos na forma de clubes de fidelidade, por exemplo, com bancos e empresas de telefonia.

Esse tipo de estratégia, contudo, atinge prioritariamente uma camada elitizada da população que já tinha mais acesso ao cinema. Aumenta-se a concorrência em um mercado que já é frágil e possui tão poucos agentes, sem a inclusão de novos estratos de espectadores. Essas são consequências de uma política de financiamento que apenas facilita o acesso aos recursos e as decisões de investimento são do setor privado, que instala salas onde já existem outros equipamentos culturais e não busca induzir um movimento destes investidores para a instalação de salas em locais onde não há opções de cultural para a população.

A atuação da política pública analisada, na dimensão material do acesso, revela que a distribuição geográfica das novas salas ainda apresenta uma concentração regional significativa, que não foram alteradas pela política de aumento do número de salas, proporcionada com a política do “Cinema

Perto de Você”. A Tabela a seguir mostra a distribuição das salas existentes no país no final de 2016.

Tabela 4: Relação entre salas de cinema e população dos estados brasileiros

Unidade da Federação	População estimada (2017)	Participação na população total	Número de salas	Participação no total de salas
São Paulo	45.094.866	21,72%	1031	32,6%
Rio de Janeiro	16.718.956	8,05%	366	11,6%
Minas Gerais	21.119.536	10,17%	259	8,2%
Paraná	11.320.892	5,45%	179	5,7%
Rio Grande do Sul	11.322.895	5,45%	161	5,1%
Santa Catarina	7.001.161	3,37%	130	4,1%
Goiás	6.778.772	3,26%	113	3,6%
Bahia	15.344.447	7,39%	100	3,2%
Ceará	9.020.460	4,34%	98	3,1%
Pernambuco	9.473.266	4,56%	97	3,1%
Distrito Federal	3.039.444	1,46%	88	2,8%
Espírito Santo	4.016.356	1,93%	72	2,3%
Pará	8.366.628	4,03%	66	2,1%
Amazonas	4.063.614	1,96%	63	2,0%
Maranhão	7.000.229	3,37%	51	1,6%
Mato Grosso	3.344.544	1,61%	45	1,4%
Paraíba	4.025.558	1,94%	37	1,2%
Rio Grande do Norte	3.507.003	1,69%	31	1,0%
Alagoas	3.375.823	1,63%	29	0,9%
Mato Grosso do Sul	2.713.147	1,31%	28	0,9%
Piauí	3.219.257	1,55%	26	0,8%
Sergipe	2.288.116	1,10%	21	0,7%
Amapá	797.722	0,38%	17	0,5%
Tocantins	1.550.194	0,75%	17	0,5%
Rondônia	1.805.788	0,87%	15	0,5%
Roraima	522.636	0,25%	15	0,5%
Acre	829.619	0,40%	5	0,2%
Total	207.660.929	100,00%	3160	100,0%

Fonte: Elaboração do próprio autor com dados do IBGE e da Ancine (2017)

Ao se analisar o crescimento do número de salas em cidades por faixa populacional no Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2015, constata-se que as cidades menores, que deveriam ser atendidas pelo Eixo três, não tiveram nenhum benefício com a política pública de desoneração e ampliação dos complexos, que atuou nos mercados que já eram rentáveis.

Tabela 5: Evolução do número de salas por faixa populacional do município

FAIXA POPULACIONAL	SALAS POR ANO							PARTICIPAÇÃO 2015	EVOLUÇÃO 2009 A 2015
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
Até 20.000	10	9	7	6	5	5	5	0,2%	-50,0%
20.001 a 100.000	226	213	233	220	223	232	221	7,4%	-2,2%
100.001 a 500.000	586	644	730	823	858	956	1.034	34,4%	76,5%
Acima de 500.000	1.288	1.340	1.382	1.468	1.592	1.640	1.745	58,1%	35,5%
Total	2.110	2.206	2.352	2.517	2.678	2.833	3.005	100,0%	42,4%

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (2015)

Tabela 6: Número de complexos e salas de cinema por faixa populacional do município

FAIXA POPULACIONAL	TOTAL MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS COM CINEMA	QUANTIDADE DE SALAS	QUANTIDADE DE COMPLEXOS	POPULAÇÃO BRASILEIRA NA FAIXA	POPULAÇÃO ATENDIDA POR SALAS	
						QUANTIDADE	%
Até 20.000	3.824	5	5	5	32.434.627	64.670	0,2%
20.001 a 100.000	1.442	155	221	162	57.439.422	9.193.053	16,0%
100.001 a 500.000	263	188	1034	274	53.423.237	41.258.074	77,2%
Acima de 500.000	41	40	1.745	302	61.185.173	60.679.769	99,2%
Total	5.570	388	3.005	743	204.482.459	111.195.566	54,4%

Fonte: Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro (2015)

Do ponto de vista econômico, o próprio modelo de consumo faz parte do foco de incentivo do programa. Esse fato e a ausência de estratégias mais contundentes no sentido de baratear o custo dos ingressos apontam para a interferência da mercantilização na formulação da política, que não é eficaz em atingir estratos sociais mais diversificados.

É possível perceber que em outros momentos históricos houve uma conjuntura que favorecia a prática de ingressos a preços populares e a existência de salas não apenas nos bairros centrais das grandes cidades, mas também no interior e nas periferias. O período entre as décadas de 70 e 80 foi marcado pela maior oferta de cinemas e melhor distribuição das salas no cinema nacional.

Não se pode negar que a indústria da exibição se reinventou com o modelo de aglomeração de salas em centros comerciais localizados em centros urbanos, mas este modelo não pode excluir uma grande parcela de pessoas de ter acesso aos bens culturais e que formam uma identidade nacional.

O processo de mercantilização fortalecido na indústria cultural acaba por fragilizar outros elementos que também devem ser considerados. A produção cultural é uma representação simbólica de uma sociedade, baseada em participação social e um importante instrumento para a construção da cidadania. Essas possibilidades ampliam a importância de políticas culturais, que no modelo estudado acabou sendo reduzido a uma lógica de mercado, que equivale em direitos a poder de consumo.

Essa opção que foi escolhida no programa de expansão do parque exibidor brasileiro pode interferir no cumprimento da meta número 27 estabelecida no Plano Nacional de Cultura, que objetiva aumentar o percentual de participação dos filmes brasileiros na quantidade de bilhetes vendidos nas salas de cinema para o índice de 27%.

Ao estabelecer esse objetivo, o plano admite que o filme nacional ainda ocupa pouco espaço nas salas de cinema comercial, que teve participação de apenas 13% dos bilhetes comercializados no ano de 2015.

Não é possível afirmar, de maneira inequívoca, que essa baixa participação tenha relação com a falta de estímulo que os exibidores recebem para colocar filmes nacionais, mas não se pode esquecer que os empreendimentos financiados com recursos públicos brasileiros permitiram a expansão desse negócio sem oferecer nenhuma contrapartida que valorizasse a cultura nacional. Apenas um ingresso, em cada cinco vendidos nos cinemas

do Brasil, é para assistir a um filme nacional. Abaixo, pode-se verificar a evolução dos indicadores para a análise da evolução da meta mencionada.

Tabela 7: Evolução da venda de bilhetes no Brasil e proporção de filmes nacionais

Indicador	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ponto da meta 2020
Quantidade de bilhetes vendidos em salas comerciais de cinema para filmes com produção ou coprodução brasileira (em milhões)	25,6	17,9	15,5	27,8	19,0	22,5	43,5
Quantidade total de bilhetes vendidos nos cinemas brasileiros (em milhões)	134,8	143,9	146,4	149,5	155,6	172,9	160
Percentual de bilhetes vendidos para filmes brasileiros , em relação ao total de bilhetes vendidos em cinemas	19,0%	12,4%	10,6%	18,6%	12,2%	13%	27,2%

Fonte: Sítio de acompanhamento de metas do Plano Nacional de Cultura - <http://pnc.culturadigital.br/metas/> (2016)

Por isso, essa meta propõe o aumento do número de filmes brasileiros assistidos pela população. Isso vale tanto para obras que chegam com mais facilidade às salas comerciais, como para os que nem conseguem espaço de exibição em outros circuitos.

Com salas que não têm comprometimento com o fortalecimento da produção cultural nacional, o número de locais que exibam filmes nacionais não acompanhou a expansão do parque exibidor nos últimos anos. Essa divergência pode ser resultante da falta de exigência de contrapartida destes agentes, que poderia ser em redução do preço ou aumento da oferta de filmes nacionais nessas salas custeadas com os recursos federais.

No capítulo seguinte, serão abordados programas que foram elaborados e implementados pelo SpCine, na cidade de São Paulo e na Argentina pelo Instituto Nacional de Cine e Artes Audiovisuais - INCAA, com focos em outros aspectos de uma política cultural, que podem apontar caminhos diversos e comparativos em relação ao programa “Cinema Perto de Você”.

CAPÍTULO 2 – O CIRCUITO SPCINE: SALAS PÚBLICAS NA PERIFERIA

Neste capítulo, será demonstrada uma proposta de política pública de ampliação do acesso às salas de exibição e consequente aumento do número de pessoas que passaram a fruir de obras audiovisuais, tendo acesso a esse bem cultural.

A ação foi planejada e executada em um curto espaço de tempo em uma cidade complexa como São Paulo. A aproximação entre órgãos públicos de cultura e educação que possibilitou esse arranjo célere. Os resultados obtidos podem apontar uma possibilidade de efetivar um acesso aos bens culturais às populações que não estão contempladas pelo mercado exibidor nas salas de cinema comerciais.

A replicação deste modelo no nível federal seria uma alternativa à política apresentada no capítulo anterior, mas existem diferenças significativas para efetivação de um desenho que contemple todo o território nacional, apontadas ao final deste tópico.

2.1 Uma proposta para uma Metrópole

O modelo que será apresentado foi implementado na maior cidade do país: o município de São Paulo, que conta com 12 milhões de habitantes, segundo última estimativa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁹ (2016). Em seu território vivem mais pessoas do que em alguns países de nosso continente e sua complexidade para a elaboração de políticas públicas pode apontar para possibilidades que evidenciem possíveis aplicações em um cenário nacional.

É importante notar que a criação de um circuito de salas públicas de cinema foi elaborada e implementada pela Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (SpCine), uma pessoa jurídica de direito público criada no ano de

⁹ Em consulta ao site <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>, o município de São Paulo tem 12.106.920 pessoas, sendo a cidade mais populosa do Brasil, do continente americano, da lusofonia e de todo o hemisfério sul.

2013 e que conseguiu, rapidamente, implementar um projeto de acesso aos bens culturais para a população paulistana de baixa renda.

Com o objetivo de compreender melhor as razões da rapidez na implementação, é importante trazer um histórico do cenário político e econômico, que resultou na criação da própria instituição SpCine.

2.1.1 Um novo governo, uma nova agenda, uma nova entidade

Em 1º de janeiro de 2013, Fernando Haddad é empossado prefeito de São Paulo após vencer a eleição com 55,57% dos votos válidos, marcando o retorno do Partido dos Trabalhadores (PT) para a condução da cidade, após oito anos, contando com o auxílio do governo federal, que também seria dirigido pelo seu partido.

A política cultural da nova administração é liderada pelo Secretário de Cultura João Luiz Silva Ferreira, que ocupou o cargo de Ministro da Cultura na segunda gestão do governo Lula, na Presidência da República, levando parte de sua equipe ministerial para trabalhar no novo governo da prefeitura paulista. Entre os participantes deste grupo, Alfredo Manevy¹⁰, que se tornaria o Diretor-Presidente do novo órgão que viria a ser criado, disse em entrevista realizada para esse trabalho, que o consenso foi a primeira etapa para conceber o projeto:

Foi um processo de muito diálogo. Quando chegamos na Secretaria de Cultura, fizemos um diagnóstico do setor. Não havia nada na Secretaria de diagnóstico. O que havia era comparação com Rio de Janeiro que tinha RioFilme. Na verdade, tinha uma Film Commission, que capenga que não tinha base regulatória para atuar na cidade. Então, foi constituído um ambiente de diálogo com setor. O secretário e eu, que na época era adjunto, chamamos o setor, todas as entidades, e propusemos que eles se entendem entre si um consenso mínimo do que deveria ser SpCine. (MANEVY, 2017)¹¹

¹⁰ O professor Alberto Manevy é Doutor em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (2004), com estágio na Sorbonne Nouvelle Paris III, professor da UFSC e gestor cultural público. Em 2006 é nomeado Secretário de Políticas Culturais e, em 2008, Secretário-Executivo do Ministério da Cultura. Após, atua como secretário-adjunto de cultura do município de São Paulo e é nomeado como primeiro diretor presidente da SpCine entre 2013-2016.

¹¹ Entrevista com Alberto Manevy. [nov. 2017]. Entrevistador: Leandro Mendes. Rio de Janeiro, 2017. 1 arquivo .mp3 . A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste trabalho.

A vontade de criar um novo ente na administração que se dedicasse ao desenvolvimento do audiovisual era anterior, com pressão de vários setores representativos. Neste sentido, dez associações representativas do setor audiovisual são convidadas e começam a se reunir com representantes da administração ainda no primeiro mês da gestão que acabava de iniciar: Associação Paulista de Cineastas - APACI; Sindicato da Indústria Audiovisual do Estado de São Paulo - SIAESP; Associação Brasileira de Curta-Metragistas e Documentaristas – seção São Paulo; Associação Brasileira da Produção de Obras Audiovisuais - APRO; Associação dos Roteiristas; Associação Brasileira de Produtores Independentes de Televisão - ABPITV; Associação Brasileira de Cinema de Animação - ABCA; Associação Brasileira dos Desenvolvedores de Jogos Digitais - ABRAGAMES; Associação Brasileira das Empresas Locadoras de Equipamentos e Serviços Audiovisuais e Rede de Coletivos de Artes Visuais – ABELE.

A partir desses encontros foi possível identificar as necessidades e os benefícios da descentralização administrativa e a criação da nova empresa pública. Iniciou-se a elaboração de um projeto que tem como principal objetivo impulsionar o desenvolvimento do cinema e do audiovisual, em suas várias dimensões.

O documento final foi entregue à Secretaria de Cultura, que conseguiu observar um diagnóstico das ações que seriam necessárias e que foram sintetizadas em três grandes diretrizes¹²:

- a) Diretriz de desenvolvimento econômico;
- B) Diretriz de inovação, criatividade e acesso;
- C) Diretriz de integração estadual, nacional e internacionalização.

A proposta foi criar um órgão na administração que fomentasse e implementasse políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico do cinema e audiovisual no

¹² O documento preparatório com as premissas apresentadas no trabalho foram fornecidas por Alberto Manevy, sendo mencionadas no seu discurso de posse, contido na publicação “SpCine: Programa, Ações, Resultados”, podendo ser acessado em: https://issuu.com/SpCine/docs/SpCine_issue__1_

município, atuando na produção e ampliando a rede de distribuição e exibição dos conteúdos, potencializando o seu consumo.

O projeto de lei resultante desse trabalho ganha força política, sendo realizado um evento para comunicar seu encaminhamento à Câmara de Vereadores de São Paulo, no dia 31 de outubro. Na cerimônia estiveram, a ministra da Cultura, Marta Suplicy, o prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, o governador do Estado, Geraldo Alckmin, a vice-prefeita, Nádia Campeão, os secretários de cultura do Estado e da Cidade, Marcelo Araújo e Juca Ferreira, o diretor-presidente da Agência Nacional de Cinema, Manoel Rangel, e o presidente da Câmara dos Vereadores, José Américo.

Na reportagem publicada no site do Ministério da Cultura¹³, deve ser destacada a posição do prefeito Fernando Haddad de que um dos objetivos da SpCine é levar a oferta de acesso aos conteúdos e de produção do audiovisual para a periferia da cidade, que se confirma com a política, que é objeto de estudo desse trabalho.

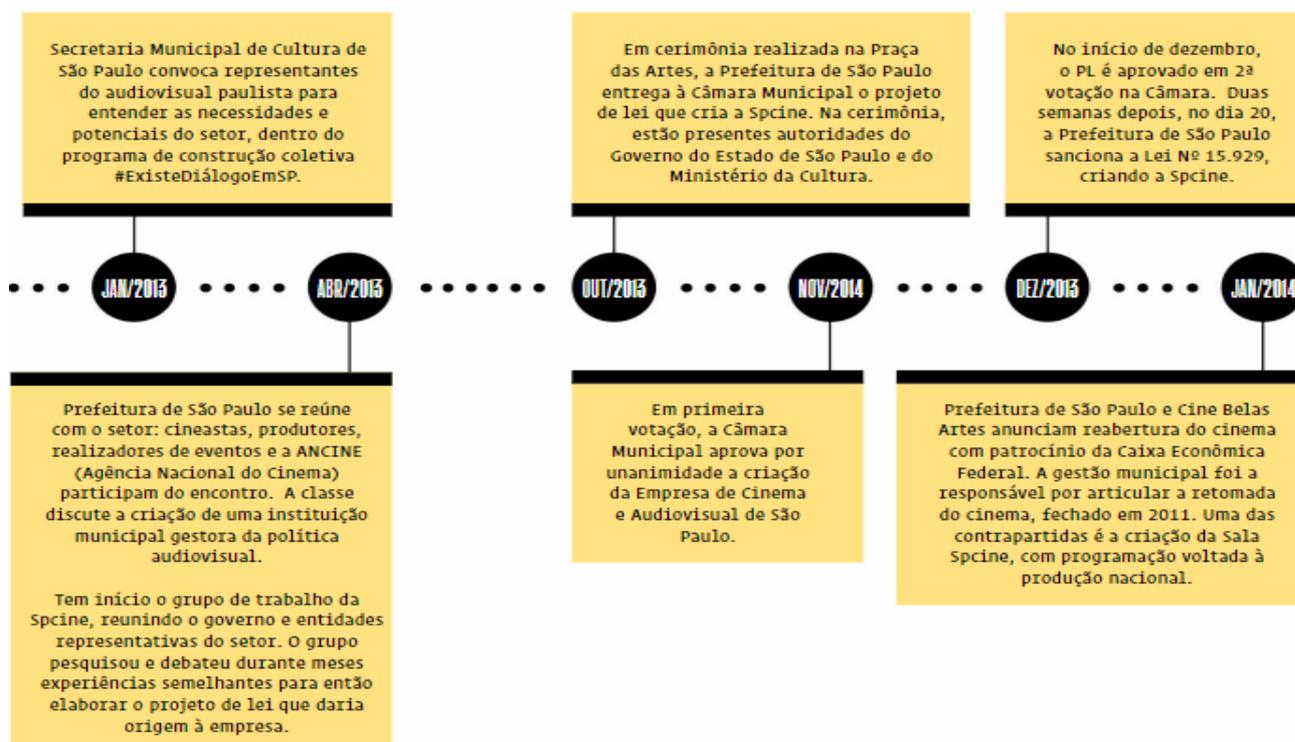
Após o envio do Projeto de Lei 772/2013 para a casa legislativa do município, o trâmite interno foi célere e, contando com apoio da maioria dos vereadores, a proposta de criação da SpCine se tornava concreta com a aprovação e sanção do prefeito da Lei 15.929 em 21 de dezembro de 2013.

Para ilustrar a rapidez em que se criou a nova empresa pública, reproduzimos a linha do tempo apresentada na obra que fez o balanço das políticas realizadas pela SpCine em seus 3 anos de existência¹⁴

¹³ A matéria pode ser acessada no site: http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/audiovisual/10883

¹⁴ SPCINE. **Programa, Ações, Resultados.** Disponível em: https://issuu.com/SpCine/docs/SpCine_issue__1__. Acesso em: 19 nov. 2017.

Figura 2: Linha do tempo para criação da empresa pública



Fonte: SpCine1 (ano)

2.3 A geografia da desigualdade: Ausência de espaços culturais na periferia

Um ano depois de sua criação jurídica, a estrutura estava montada e a SpCine já funcionava no Edifício Praça das Artes, na região central de São Paulo, e começava a operar norteadas pelas três diretrizes que motivaram sua criação.

Esse trabalho faz um recorte para se aprofundar na questão do acesso aos filmes produzidos e as possibilidades de criação de espaços para fruição para população de baixa renda, que está contemplado na Diretriz 2 da Proposta de Políticas, Programas e Ações aprovada pelo Comitê Consultivo, que estabeleceu:

2 - DIRETRIZ DE INOVAÇÃO, CRIATIVIDADE E ACESSO

Desenvolvimento de ambiente favorável à inovação e à criatividade nas ferramentas, processos e modelos de atuação do setor audiovisual, ampliando a rede de exibição para **garantir o acesso democrático à produção**.

2.1 Circuito de exibição

Programa de criação de circuito de salas de cinema, com ações de articulação em rede e modernização das salas da Prefeitura e do Gov. de Estado. Revitalização das salas de cinema do centro de São Paulo (Art-Palácio, Ipiranga, São José). Estímulo à **criação de salas na periferia de SP**, em ações diretas ou parcerias público-privadas. Programa para o interior do estado de SP, articulando salas de cinema públicas e privadas, criando um circuito de formação de público municipal, estadual e nacional. Apoio a festivais e mostras com objetivo de criar um calendário de eventos junto aos diversos públicos e temáticas. (BRASIL, 2016, grifo nosso)

O documento apresenta uma proposta para enfrentar um problema na construção de políticas culturais, que é o acesso à população, principalmente àquela com menos recursos para consumo de bens culturais. A arquiteta Ana Carolina Louback Lopes¹⁵ afirma que:

Um dos grandes desafios a ser encarado pelas políticas públicas nas cidades brasileiras é a redução da desigualdade entre centros e periferias. A segregação espacial – e o conseqüente abismo entre cidades formais e informais –, vem acentuando os conflitos sociais e gerando espaços urbanos hostis. Neste contexto, o direcionamento das políticas públicas assume caráter potencial, podendo atuar tanto na acentuação, quanto na redução dessas desigualdades. (LOPES, 2015)

É necessário entender que a dinâmica do capitalismo, ao se apropriar dos elementos culturais, também acaba reproduzindo desigualdades neste campo da sociedade. Daí, é fundamental entender e contextualizar o conceito de indústria cultural, um termo criado no século XX, que deriva do alemão *Kulturindustrie*, nos estudos de Theodor Adorno e Max Horkheimer (1997)¹⁶, que deram origem à Escola de Frankfurt. A indústria cultural não se refere aos meios (televisão, rádio, internet), mas sim ao seu uso metodológico por parte da classe social dominante.

¹⁵ LOPES, Ana Carolina Loubak Lopes in Revista do Centro de Pesquisa e Formação. Impactos do investimento público em difusão audiovisual na configuração do espaço urbano paulistano: um ensaio metodológico para avaliação de políticas culturais.

¹⁶ ADORNO, T., HORKHEIMER, M. **Dialética do Esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Tradução de Guido Antonio de Almeida. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

A historiadora e filósofa Marilena Chauí (2006, p. 59)¹⁷ apresenta como a indústria cultural reforça conceitos de exclusão e divisão de classes:

Como opera a indústria cultural? Em primeiro lugar, separa os bens culturais pelo seu suposto valor de mercado: há obras “caras” e “raras”, destinadas aos privilegiados que podem pagar por elas, formando uma elite cultural; e há obras “baratas” e “comuns”, destinadas à massa. Assim, em vez de garantir o mesmo direito de todos à totalidade da produção cultural, a indústria cultural sobre-determina a divisão social acrescentando-lhe a divisão entre elite “cult” e massa “inculta”. Em segundo, contraditoriamente com o primeiro aspecto, cria a ilusão de que todos têm acesso aos mesmos bens culturais, cada um escolhendo livremente o que deseja, como o consumidor num supermercado.

Essa dinâmica não foi diferente com a indústria cinematográfica. As salas de cinema sempre foram voltadas para as classes mais favorecidas, que têm o hábito de assistir a um filme e possuem dinheiro para acessar esse bem cultural. Earp e Sroulevich¹⁸ (2009, p. 83) apontam que o acesso ao bem audiovisual não é acessível a todos:

O que se verifica é a crescente preferência pela forma doméstica de assistir aos filmes, em substituição à ida às salas de cinema. Existem duas razões interligadas para isso: a percepção de que a ida ao cinema tornou-se um programa relativamente caro e o aparecimento de alternativas de boa qualidade para assistir filmes em casa.

O aspecto da renda é decisivo para despertar o interesse, mas também se deve observar que a localização das salas no espaço urbano tem uma interferência direta na possibilidade de se frequentar estes ambientes. A maioria das salas está localizada em bairros com maior concentração de renda per capita e dentro de complexos comerciais, como em shopping centers.

Em levantamento realizado pela Organização não-governamental Rede Nossa São Paulo¹⁹, o abismo cultural e social na cidade é evidenciado nos

¹⁷ CHAUI Marilena. **Cidadania cultural**: o direito à cultura. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2006.

¹⁸ SÁ-EARP, Fábio Sá. SROULEVICH, Helena. O Mercado do Cinema Nacional do Cinema no Brasil. **Políticas Culturais em Revista**, v. 1, n. 2, p. 77-87, 2009. Disponível em: www.politicasculturaisemrevista.ufba.br. Acesso em: 10-dez-2017

¹⁹ REDE NOSSA SÃO PAULO. **Mapa da desigualdade 2015**. Disponível em: http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/Quadro_da_Desigualdade_em_SP.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

dados apresentados. O Mapa da Desigualdade 2015 organizou o número de centros culturais, casas e espaços de cultura, por grupo de 10 mil habitantes. Enquanto na Barra Funda (zona oeste) são 9,48 salas dentro dessa proporção, no Sacomã (zona sul), esse índice fica em 0,040 – diferença de quase 240 vezes.

Esse aspecto pode ser melhor visualizado no mapa elaborado pela SpCine no momento da formulação da proposta da política de criação de salas públicas de cinema. Na figura a seguir, os pontos vermelhos demonstram uma concentração de salas na parte central da cidade.

Figura 3: Salas de cinema na cidade de São Paulo



Fonte: SpCine (2015)

2.4 A cultura, a cidade e o território

As cidades aparecem na história da humanidade como locais de encontro e abrigo, se transformando em território estratégico da linguagem e representação do contrato social. Segundo Haesbaert (2008), o conceito de território advém da relação entre duas variáveis – uma de caráter funcional e outra de caráter simbólico – que sempre se colocam simultaneamente, variando na sua intensidade.

Em esquema de extremos, Haesbaert (2008, p. 21-21) apresenta uma relação “funcionalidade versus simbolismo” que é demonstrada na sociedade por meio de um “processo de dominação versus processo de apropriação”, “territórios da desigualdade versus territórios da diferença”, “território como recurso (valor de troca) versus território como valor” (valor simbólico). Ele conceitua:

Território, assim, em qualquer concepção, tem a ver com poder, mas não apenas o tradicional “poder político”. Ele diz respeito tanto ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao poder no sentido mais simbólico, de apropriação. [...] A territorialidade, além de incorporar uma dimensão estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar”.

Observando o mapa do circuito regular das salas de cinema de São Paulo, as territorialidades são estabelecidas além da localização geográfica das salas e também pelas relações que são criadas e formadas pelo público que as frequenta. Stefani (2009), sintetiza a diferença dos frequentadores em cada espaço público da seguinte maneira:

As salas de cinema de rua, não só por se configurarem exclusivamente como salas de cinema, mas também por contarem, em geral, com programações preferencialmente voltadas a filmes ditos “de arte”, concentram prioritariamente um público cinéfilo, ou seja, particularmente interessado em cinema e que frequenta com regularidade esses espaços.[...] as salas de shoppings constituem também uma territorialidade fortemente definida: apesar do público não cinéfilo e da vinculação dessas salas aos shoppings centers, tecem-se também, neste caso, relações interpessoais e territoriais, contudo a partir de outros interesses, sejam de socialização, de consumo, entre outros.

A ideia de Stefani é criticada por Ana Carolina Louback (2015), que acredita que esta representação é uma estereotipagem das ações sem nenhuma demonstração de diálogo com as dinâmicas locais. Ao contrário, ela entende que se busca estabelecer uma imagem que seja pertinente para o espaço pretendido antes mesmo da interação dos indivíduos nesses espaços.

Louback (2015) avalia que, do ponto de vista urbanístico, promover a promoção da interação entre centros e periferias implica em fornecer aos bairros periféricos serviços semelhantes aos já ofertados nas regiões centrais. A autora afirma que “a oferta de opções de lazer nas periferias faz-se fundamental ao entender tais atividades como parte importante da rotina dos

cidadãos”. Com esse provimento de serviços nos bairros mais afastados, haverá as relações de apropriação simbólica dos territórios, favorecendo a identidade local. A autora conclui:

Mais do que garantir o acesso ao cenário cultural da cidade, a ocupação de espaços por programações variadas, comuns ao circuito oficial da cidade, tende a inibir a consolidação de territórios de dominação e estimular a configuração de territórios simbólicos, uma vez que evita a apropriação individual dos espaços e o consequente direcionamento aos interesses de determinados grupos. (LOPES, 2015)

Há opiniões no sentido de que esses espaços afastam mais ainda a população que mora em bairros mais longínquos, entendendo que as diferenças sociais são reafirmadas com a construção de espaços distintos. Ocorre que a percepção dessas diferenças no campo da cultura resulta em interações positivas e oferecem possibilidades de identificação e de ressignificação dos sujeitos periféricos, conforme analisa Hall (2013, p.376):

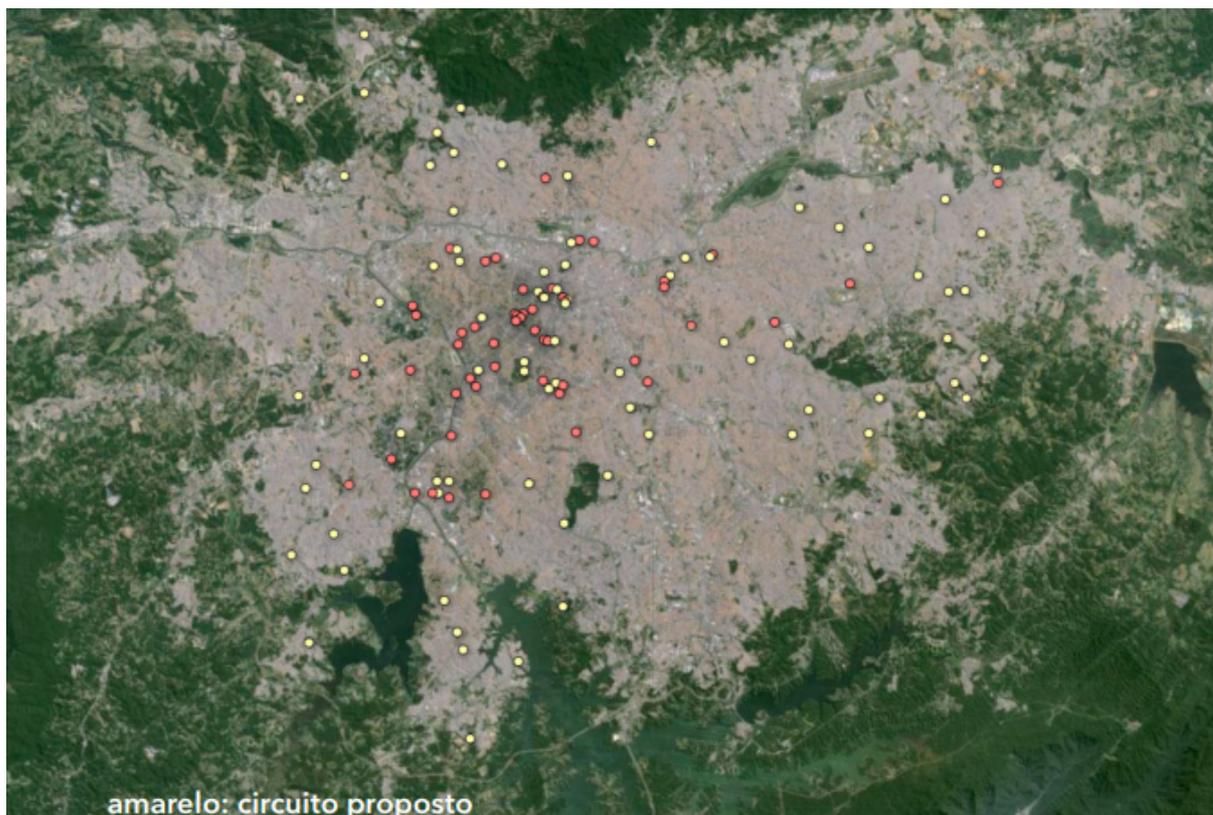
Dentro da cultura, a marginalidade, embora permaneça periférica em relação ao mainstream, nunca foi um espaço tão produtivo quanto é agora, e isso não é simplesmente uma abertura, dentro dos espaços dominantes, à ocupação dos de fora. É também o resultado de políticas culturais da diferença, de lutas em torno da diferença, da produção de novas identidades e do aparecimento de novos sujeitos no cenário político e cultural.

Nesse contexto, é justificada a promoção de políticas públicas culturais que sejam desenvolvidas nas regiões mais distantes dos centros urbanos das cidades. Além da descentralização das ações, é forçoso reconhecer que a diversidade existente dentro de cada região de grandes cidades também exige diferentes maneiras de integração e interação em cada realidade distinta.

As territorialidades se configuram, cruzando limites administrativos, o que se acentua a partir da potencialidade das ferramentas virtuais. Já não cabe mais falar em bairros enquanto territórios específicos, mas sim enquanto cenários de diversas territorialidades.

A partir deste cenário, se desenvolve a estrutura do programa e é criada a diretriz da SpCine para a construção de salas de cinema em regiões não atendidas pelo circuito comercial, que exerce a atividade na capital paulista. Na proposta inicial, a meta era construir uma rede de mais de 80 salas públicas, em locais em que não havia salas comercial, conforme mapa abaixo.

Figura 4: Circuito proposto pela SpCine



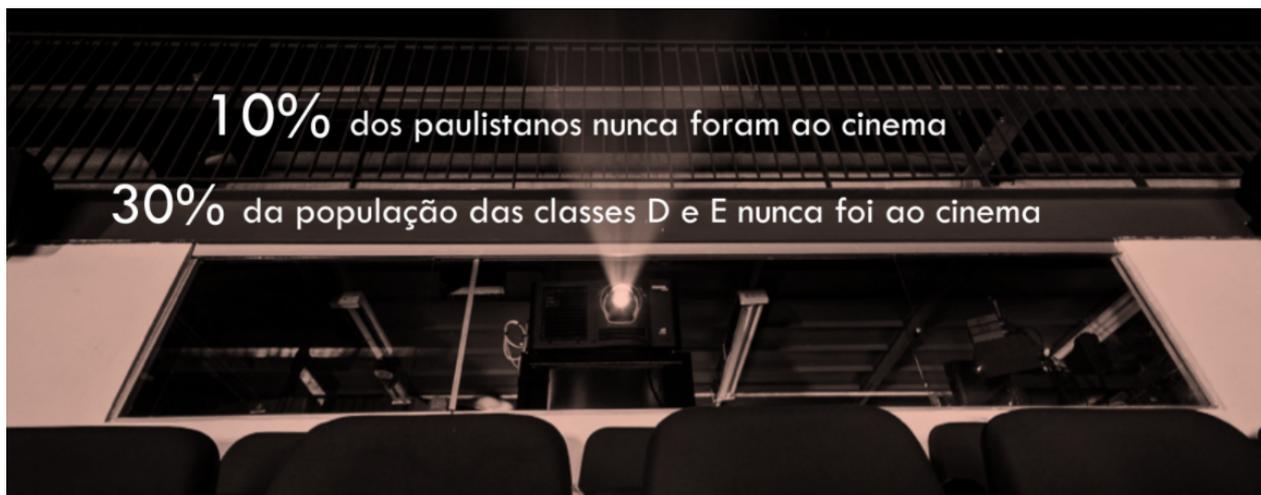
Fonte: SpCine (2016)

Os pontos amarelos são equipamentos culturais e centros educacionais do município que tem a potencialidade de receber as salas públicas que serão implementadas pelo programa. Já as marcações em vermelho indicam as salas de cinema existentes na cidade paulistana.

2.5 Consumir cultura: um hábito que precisa ser reforçado

Além dos aspectos apresentados, uma informação é destacada na apresentação do Circuito SpCine. Um dos slides trazia dois números significativos:

Figura 5: Apresentação do Projeto Circuito SpCine



Fonte: SpCine (2016)

Essas informações significam dizer que quase 1,2 milhão de paulistanos nunca esteve em uma sala para assistir a um filme, nem mesmo a um curta-metragem. Este percentual triplica quando o segmento pesquisado se restringe às classes D e E.

Essa constatação da exclusão de parte da sociedade já havia sido publicada em uma pesquisa que entrevistou quase 8 mil pessoas em 21 cidades do estado e também fez o levantamento na capital de São Paulo.

A dificuldade de acesso da população paulistana ao cinema foi apresentada no livro “Hábitos Culturais dos Paulistas: Cultura em SP”, em uma pesquisa organizada pelo Instituto Datafolha em conjunto com a JLeiva Cultura & Esporte (2014)²⁰. Além da exclusão, o desinteresse em frequentar salas de cinema foi alto: 54% dos entrevistados. Se considerados dados de renda, esse percentual sobe para 29,7% nas classes D e E, enquanto cai para 3,35% nas classes A e B.

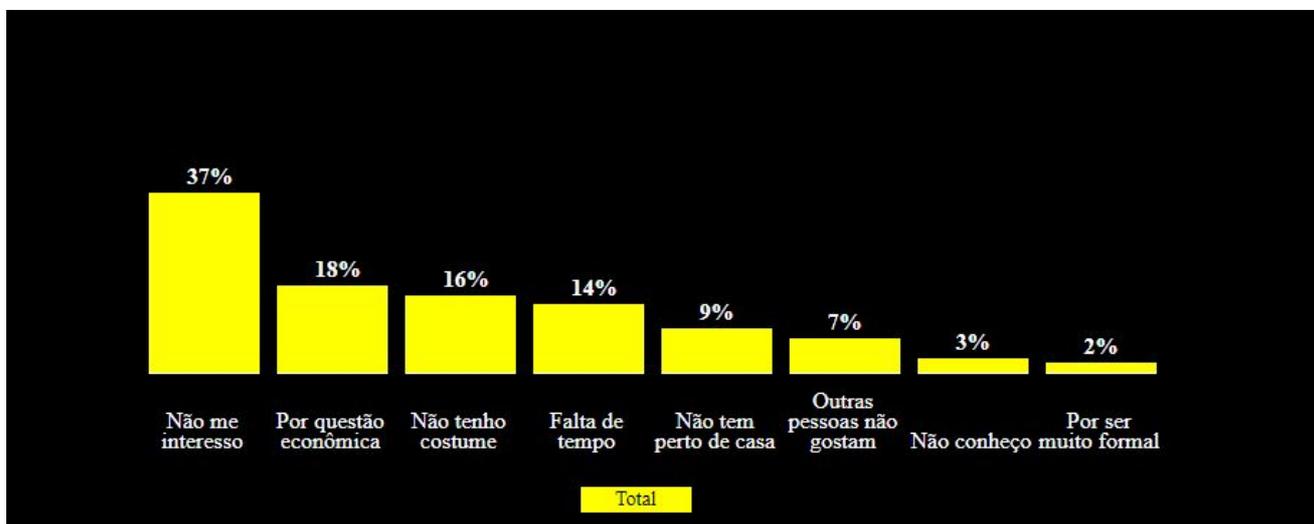
Esse cenário também foi encontrado em levantamento semelhante realizado pelo mesmo instituto na cidade do Rio de Janeiro. O percentual de cariocas que não têm o hábito de ir ao cinema alcança a marca de 32% e a principal justificativa está ancorada na falta de interesse por essa atividade cultural (35%).

²⁰ Ver mais em: <http://www.pesquisasp.com.br/cidades.html>

A pesquisa foi realizada em parceria com vários agentes, entre eles a Secretaria de Cultura de São Paulo, motivou ações do próprio mercado e do poder público, tendo então duas vertentes: a proteção e a efetivação da cultura em regiões pouco providas até então e a organização do mercado criativo e das indústrias ligadas ao setor cultural.

Alguns resultados do estudo apontam que não há política de formação de público, demonstrada pelo desinteresse no consumo. Abaixo, serão apresentados números do levantamento realizado nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro²¹.

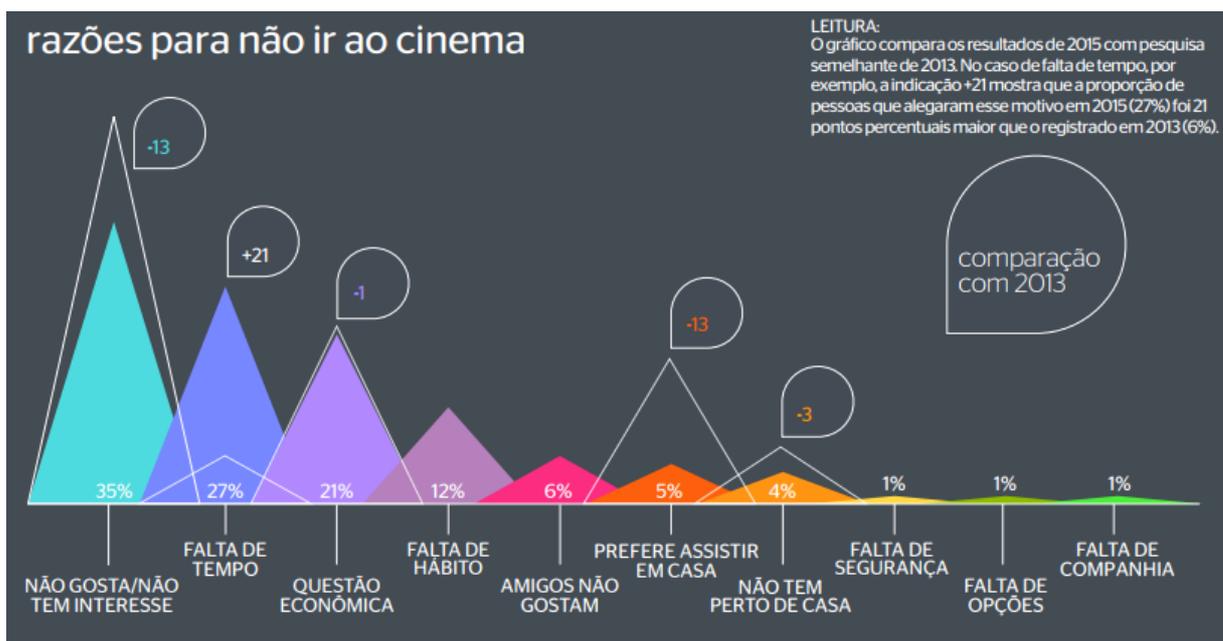
Gráfico 3: Motivo para não frequentar salas de cinema em São Paulo



Fonte: Hábitos Culturais dos Paulistas: Cultura em SP (2014)

²¹ Mais dados relativos aos hábitos culturais do carioca pode ser acessados no site: <http://www.culturatorio.com.br/>

Gráfico 4: Motivo que não frequenta salas de cinema - Rio – Geral



Fonte: Hábitos Culturais dos Cariocas (2015)

A maior razão das pessoas não irem ao cinema nas duas maiores cidades do país é o desinteresse pela atração. Isto aponta que não existem políticas de formação de público que criem o hábito nas pessoas de frequentarem as salas de exibição.

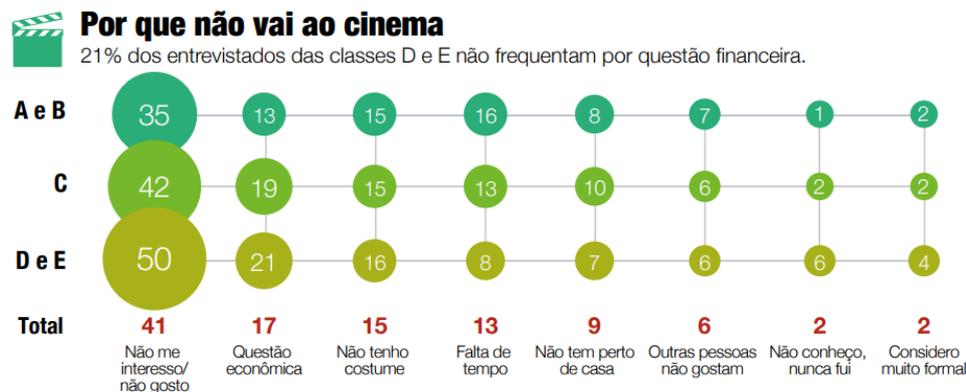
A primeira medida, de facilitação do acesso, é fundamental, mas não significa em automática adesão das pessoas, aos equipamentos e aos bens culturais ofertados. Basta ver como a questão da falta de tempo foi bastante mencionada nas pesquisas, particularmente no Rio de Janeiro, onde este parece ser um problema bem maior do que em São Paulo. Como argumentam Botelho e Fiore (2007).

As políticas de democratização da cultura levam em conta fundamentalmente os obstáculos materiais às práticas culturais, como a má distribuição ou ausência de espaços culturais e preços muito altos, que continuam sendo vistos como os entraves básicos a um maior consumo cultural, sem atentar para outros fatores que são tão decisivos quanto os citados e que não se reduzem à dimensão econômica ou "de oferta".

Ao fazer o recorte da pesquisa para o critério de renda, talvez seja possível evidenciar alguns dos outros fatores que são mencionados pelos autores. Percebe-se que o desinteresse é menor nas classes A e B em relação

às classes D e E, nas duas maiores cidades do país, com o Rio de Janeiro tendo um índice semelhante.

Gráfico 5: Motivo que não frequenta salas de cinema em São Paulo – Renda



Fonte: Hábitos Culturais dos Paulistas: Cultura em SP (ano)

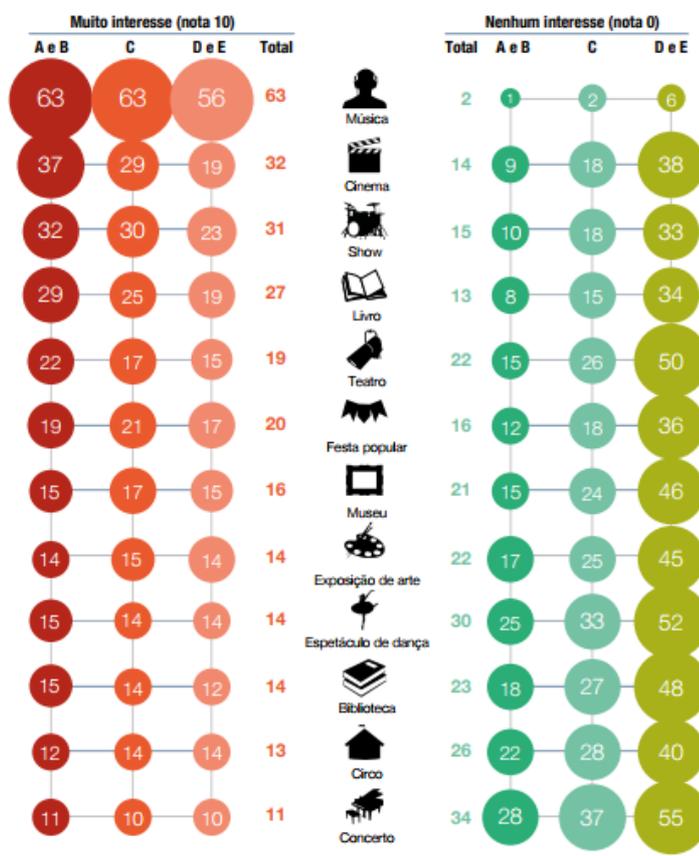
Gráfico 6: Motivo que não frequenta salas de cinema no Rio de Janeiro – Renda



Fonte: Hábitos Culturais dos Cariocas (2014)

A mesma tendência se observa quando se mede o grau de interesse em cada atividade cultural. O cinema ocupa o segundo lugar entre as opções oferecidas para a classe A e B, ficando mais dividido com outras atividades nas classes D e E.

Gráfico 7: Interesse por atividades culturais



Fonte: Hábitos Culturais dos Paulistas: Cultura em SP (2015)

Botelho e Fiore (2005) observam que o exercício do hábito cultural pressupõe a acumulação prévia de um mínimo de informações e conhecimento. Não é possível haver interesse em frequentar cinema ou teatro quando se ignora a existência de algum perto de sua casa ou quando nada se sabe de sua programação.

É o que se denomina “nível cultural”, uma variável determinante para que se observe as condições de recepção e “expectativas de uma pessoa com relação a um espetáculo, por exemplo, bem como a sua satisfação dependem, em grande parte, de seu nível de informação e das maneiras como ela o adquiriu.” (BOTELHO; FIORE, 2005. p. 6).

Criar esse hábito é importante na esfera de proteção de um direito constitucional e auxilia na formação do cidadão, criando uma consciência mais crítica diante do mundo e das possibilidades que a cultura oferece. Mas, além

desses aspectos, tirar a frequência dos usuários de salas significa manter abertas as salas comerciais, fortalecendo a cultura como mercado econômico.

Diante dessa importância, Botelho (2010, p. 172), reafirma que a necessidade de formação de público é um aspecto central também do ponto de vista da indústria cultural que o cinema faz parte.

[...] tanto o hábito de ir ao cinema quanto – e, principalmente – o de voltar a frequentá-lo [...] só subsistirá naqueles frequentadores mais instruídos, que já tinham uma relação diferenciada com a experiência cinematográfica quando jovens. Dito de outra forma, a relação durável com o cinema depende fundamentalmente do capital cultural de que se dispõe. [...] nos parece que a questão do cinema não se resolve apenas pelo estímulo maciço à produção: se a formação do público não for trabalhada com a mesma ênfase, continuaremos a ver salas de cinema se transformando em igrejas, supermercados, danceterias.

Esses aspectos foram considerados na elaboração da política pública que a SpCine preparou como projeto de criação de salas públicas no município. As duas questões foram contempladas na proposta que seria implementada desde seu início, como relata Manevy:

Não tem desenvolvimento econômico sem mercado e não tem mercado sem público. Se entendemos que incorporar as pessoas na fruição é importante para desenvolver público em mercado de cinema no Brasil, acredito que ela (a política da SpCine) cumpre um papel decisivo no desenvolvimento econômico porque a gente está incorporando milhares de pessoas que não têm o hábito de ir ao cinema no hábito de ir ao cinema [...] por outro lado há uma contribuição cultural simbólica importantíssima na formação cidadã de cada um desses espectadores que vai ao circuito [...] então eu diria que essa dupla importância econômica e cultural esteve presente desde o início e o circuito tem dado conta dessas duas dimensões de maneira bastante interessante. (MANEVY, 2017)

Fica demonstrada a necessidade de atuação da Administração Pública que contemple todos os pontos apresentados por meio de ações que integrem toda a população às ofertas culturais que a cidade oferece.

A seguir, se demonstrará como se desenvolveu a política pública proposta para o município de São Paulo de criação de salas públicas e como se deu a organização administrativa para a sua implementação.

2.6 A proposta inicial do projeto Circuito SpCine – o arranjo institucional

Toda política pública resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente ordenados, tendo em vista a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Saravia (2006, p. 143 - 145) descreve a implementação como sendo "constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política".

Ela abrange a elaboração de todos os planos, programas e projetos e o recrutamento e o treinamento dos que irão executar a política. Esse autor distingue a implementação da execução, que define como "o conjunto das ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política".

O projeto "Circuito SpCine de Cinema", tem como meta ampliar a oferta de espaços para exibição de filmes e teve como meta inicial uma rede formada por 83 salas de cinema para a população. O aproveitamento de espaços já existentes foi uma das saídas encontradas para a implementação do projeto com redução dos custos e início mais rápido do funcionamento dos equipamentos para a população.

Foram destacados os seguintes equipamentos que poderiam se tornar espaços de exibição de filmes:

6 centros culturais, entre eles o Centro de Formação Cultural Cidade Tiradentes, na Zona Leste, e o Centro Cultural da Juventude, na Zona Norte da cidade de São Paulo;

- a) 12 teatros, incluindo o histórico teatro Cacilda Becker, na Lapa;
- b) casas de cultura;
- c) 14 bibliotecas;
- d) 45 CEUs; e
- e) 1 Arquivo Histórico.

A primeira etapa estabeleceu 20 salas, nos espaços indicados no mapa a seguir:

Figura 6: Proposta de implementação do Circuito SpCine



Fonte: SpCine (2016)

2.6.1 Cinema e Educação: Integração e formação de identidade

O mapa demonstra que a maioria dos espaços que foram utilizados são Centros Educacionais Unificados (CEUs). Esses foram criados como um projeto intersecretarial, em 2001, a partir das consultas populares por meio do orçamento participativo, quando o Partido dos Trabalhadores esteve na prefeitura pela última vez até o início do governo de Fernando Haddad.

Este projeto educacional coloca sobre a educação infantil, o protagonismo das culturas da infância, a circulação entre os diversos espaços do ambiente escolar destinados à educação, ao esporte ou à cultura e estimula o contato com outras crianças e com adultos.

O cuidado na ocupação do espaço, segundo Silva (2012, p. 152), no projeto dos móveis e na delicadeza em dar significado aos ambientes permitiu que o projeto arquitetônico recebesse a comunidade de forma acolhedora e ainda pudesse estabelecer vínculos próprios de pertencimento, tornando o espaço significativo.

Cada CEU recebeu um projeto único, que tomou como base a natureza e tamanho do terreno, as necessidades locais de cada comunidade e o mínimo de padronização estabelecida. Essa maneira

de projetar o CEU na cidade garantiu a melhor ocupação do espaço e permitiu a relação orgânica entre os diversos espaços, facilitando a circulação das pessoas das mais variadas idades de forma íntegra.

O conceito que envolveu a criação destes centros educacionais converge com a diretriz da nova política pública de inclusão de bens culturais e estímulo à fruição de bens culturais audiovisuais que começava a ser elaborada dentro da empresa pública recém-criada. Quando uma escola é utilizada para a exibição de obras cinematográficas, os alunos podem ir com os pais, amigos e assim fortalecer laços de cidadania e representatividade. Esta perspectiva é contemplada entre os objetivos do programa.

A conexão entre cinema e escola já foi uma proposta fortemente utilizada na história da administração pública brasileira. Nesse sentido, é adequado fazer um breve resgate histórico de ações em nível federal que também realizaram tal integração.

Franco (2010) aponta que na década de 30 duas publicações²² foram pioneiras para demonstrar a importância da integração do cinema e da educação. A autora destaca que nesse período existia um interesse de um grupo de educadores brasileiros em promover esse movimento como base indispensável para a construção de uma sociedade mais justa e democrática o que resultou na criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), dentro do Ministério da Educação e Saúde, em 1937.

O primeiro diretor do Instituto foi Edgard Roquette Pinto e o cineasta Humberto Mauro foi designado como diretor-técnico, que foi responsável pela produção de quase 500 obras de temáticas diversas. O trabalho desenvolvido foi duradouro dentro da Administração Federal, ainda que se transformando em outros órgãos: DFC – Departamento do Filme Cultural/INC; DONAC – Diretoria de Operações Não Comerciais/EMBRAFILME e Fundação do Cinema Brasileiro.

²² As duas publicações indicadas pelo autor citado são: SERRANO, Jonathas e Venancio Filho. **Cinema e Educação**. São Paulo: Melhoramentos, 1930; ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **Cinema contra cinema**. São Paulo: São Paulo Editora Ltda., 1931.

O fim dessa política que ligava o audiovisual e a educação só foi encerrado no início da década de 90, quase meio século depois, com as iniciativas do governo Collor de extinção de órgãos na área da cultura.²³

A tentativa de se reestabelecer no nível federal essa relação entre o audiovisual e a educação aparece com a sanção da Lei 13.006/14, que inclui o § 8º no artigo 26 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394), que ressalta que a “exibição de filmes de produção nacional constituirá componente curricular complementar integrado à proposta pedagógica da escola, sendo a sua exibição obrigatória por, no mínimo, 2 (duas) horas mensais.”

Essa inovação legislativa pretende retomar essa ligação de dois campos de formação do ser humano que o setor público havia negligenciado nas últimas décadas. Além disso, Fresquet e Migliorin (2015) entendem que a regra também democratiza o acesso, quebrando a lógica do mercado exibidor. Para os autores,

A Lei cria a possibilidade da escola garantir o acesso a toda criança – e famílias – escolarizada ao cinema, mas, mais do que isso, a possibilidade de acesso a sistemas de expressão e signos, blocos de ideias e estéticas marginalizadas pelo mercado e pelo sistema oligopolista de exibição. Com a Lei, a escola é potencialmente um polo audiovisual na comunidade.

É com essa perspectiva e considerando ainda o baixo custo para a implementação do circuito de salas na rede de equipamentos municipais já disponível, que o *Circuito SpCine* se propôs a realizar o projeto em prédios que a prefeitura já utilizava, sendo necessária uma parceria com outro órgão da administração.

A simbiose existente entre estes campos de conhecimento, cultura e educação, também se realizou na divisão administrativa da prefeitura paulistana. Esse bom arranjo institucional é citado por Manevy em relato para este trabalho, afirmando: “a relação com a Secretaria de Educação foi

²³ A chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República determinou o fim de vários mecanismos de incentivo à cultura no Brasil. Entre eles, a Embrafilme, cuja extinção, em 1990, provocou a maior crise já vivida pelo cinema nacional, sendo retomado apenas cinco anos depois, quando “Carlota Joaquina”, de Carla Camurati, iniciou uma nova (e bem-sucedida) fase do cinema brasileiro.

pavimentada numa boa articulação entre cultura e educação para trazer os CEus para o projeto.” Essa modelagem fez que a implementação tivesse um cronograma curto, como mostra o quadro abaixo.

Tabela 8: Cronograma de implementação Circuito SpCine

	prazo limite	dez				jan			fev			mar				
		07_11 dez	14_18 dez	21_25 dez	28_01 dez	04_08 jan	11_15 jan	18_21 jan	26_29 jan	02_05 fev	08_12 fev	15_19 fev	22_26 fev	29_04 mar	07_11 mar	14_18 mar
I. pré-instalação das salas	- sala piloto: CEU Butantã															
	- Lote 1 (2 CEUs G): CEU Merinos; CEU Parque Veredas															
	- Lote 2 (3 CEUs G): CEU Arcanduvã; CEU Jambelino; CEU São Rafael															
	- Lote 3 (2 CEUs G): CEU Perus; CEU Paz															
	- Lote 4 (2 CEUs G): CEU Vila Atlântica; CEU Três Lagos															
	- Lote 5 (1 CEUs M): CEU Caminho do Mar															
	CARNAVAL															
	- Lote 6 (2 CEUs M): CEU Felício do Mar; CEU Vila do Sol															
	- Lote 7 (2 CEUs A): CEU Jacarã; CEU Quinta do Sol															
	- Lote 8 (2 salas): CCSP + Cine Olído															
II. instalação dos projetores	- Lote 9 (2 salas): CFC Cidade Tiradentes + Biblioteca Roberto Santos															
	- salas pilotos: CEU Butantã; CEU Merinos															
	- Lote 1 (2 CEUs G): CEU São Rafael; CEU Parque Veredas															
	CARNAVAL															
	- Lote 2 (2 CEUs G): CEU Arcanduvã; CEU Jambelino															
	- Lote 3 (2 CEUs G): CEU Perus; CEU Paz															
	- Lote 4 (2 CEUs G): CEU Vila Atlântica; CEU Três Lagos															
	- Lote 5 (1 CEUs M): CEU Caminho do Mar															
	- Lote 6 (2 CEUs M): CEU Felício do Mar; CEU Vila do Sol															
	- Lote 7 (2 CEUs A): CEU Jacarã; CEU Quinta do Sol															
III. capacitação dos técnicos	- Lote 8 (2 salas): CCSP + Cine Olído															
	- Lote 9 (2 salas): CFC Cidade Tiradentes + Biblioteca Roberto Santos															
	- capacitação no CEU Butantã															
- capacitação no CEU São Rafael																

Fonte: SpCine (2016)

2.8 O início do funcionamento, a avaliação e a continuidade

Desta forma, no dia 30 de março de 2016, a SpCine inaugura as duas primeiras salas públicas do município, no CEU Butantã, na Zona Oeste, e no CEU Meninos, na Zona Sul, com a meta de se tornar a maior rede de salas públicas de cinema do Brasil e uma das mais importantes da América Latina.

Durante a apresentação, três objetivos do projeto são apresentados: a) Ampliar o acesso ao cinema; b) Formar público cinéfilo; c) Ampliar o número de telas para o cinema brasileiro.

O complexo atinge o número de 20 espaços – cinco em equipamentos culturais de São Paulo e 15 em Centros Educacionais Unificados (CEUs) no final do mês de junho do mesmo ano. Geograficamente, as salas estão presentes em 17 das 32 subprefeituras, com prioridade para as não atendidas pelo circuito comercial de cinema.

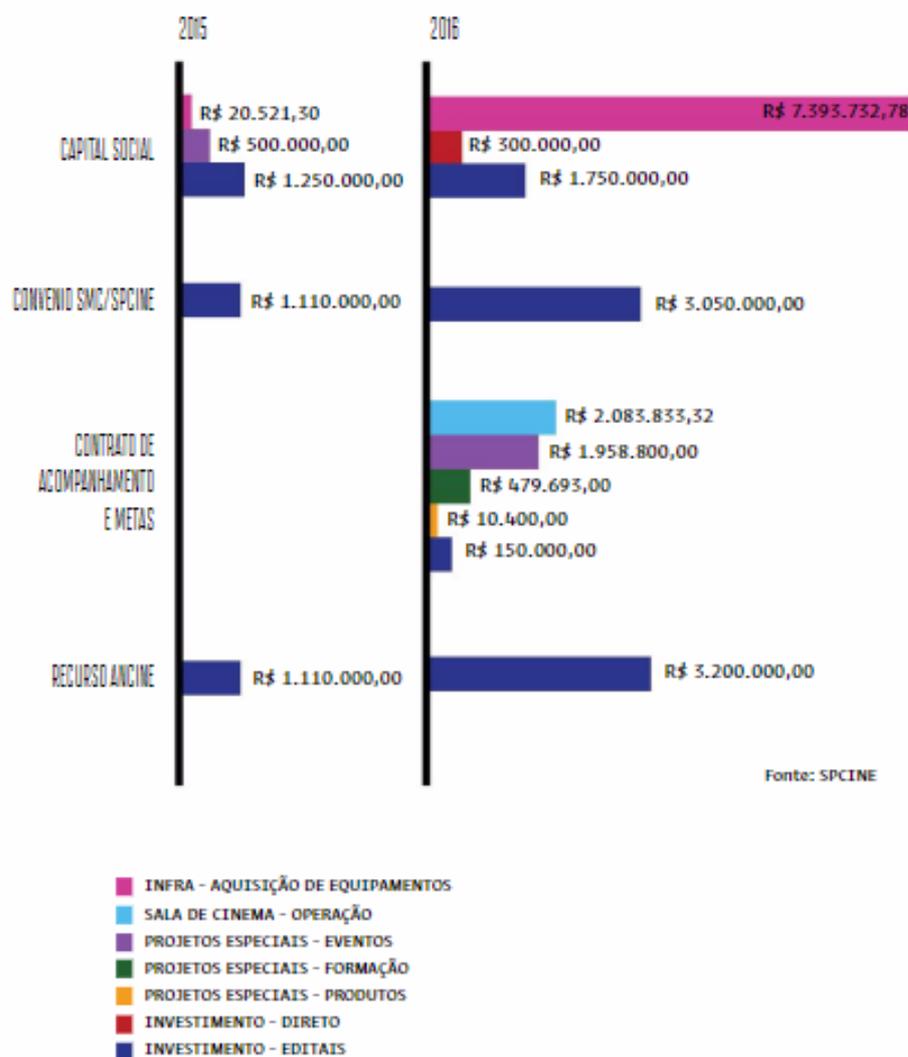
Os novos espaços visam atender a um público que não tinha salas de cinema próximas de suas residências. Já nos centros culturais que receberam as salas, o bilhete tem um preço popular de R\$ 8,00.

A proposta inicial do projeto é realizar 200 sessões semanalmente. Com uma capacidade de receber 63.509 espectadores a cada semana, a meta informada no seu lançamento é obter uma taxa de ocupação de 30% dos assentos ofertados ao público.

A programação prevê três sessões, sendo um filme com conteúdo infantil, uma obra nacional e outra com maior apelo de público. As salas foram equipadas com projetores digitais de alta tecnologia, sendo a experiência idêntica a uma sala do circuito comercial.

O custo de implementação foi de cerca de sete milhões de reais para aquisição dos projetores e a manutenção anual das salas exige o dispêndio por volta de cinco milhões de reais. O quadro a seguir demonstra os valores investidos pela empresa pública.

Gráfico 8: Despesas da SpCine



Fonte: SpCine (2106)

O gráfico apresenta as despesas realizadas pela SpCine nos dois primeiros anos de sua existência. Duas barras merecem destaque no ano de 2016: a primeira, em cor lilás (R\$ 7.393.732,78) foi o valor gasto com a compra de equipamentos para a adequação das salas. O segundo, em azul claro (R\$ 2.083.833,32) representa o montante necessário para a operação das salas, fazendo a ressalva de que as vinte salas só começaram a operar em junho de 2016.

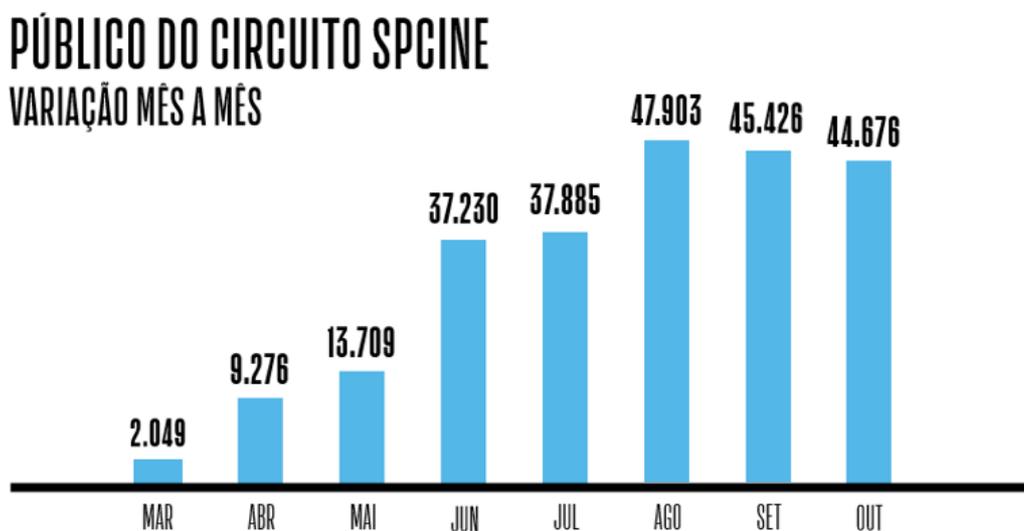
Para Manevy (2017), os valores dispendidos têm um retorno importante e são pequenos se comparados com o custo de produção de um longa-metragem realizado em nosso país: “Considero um valor baixo se a gente parar para pensar no orçamento médio de um longa-metragem no Brasil; é

praticamente um longa-metragem por ano a manutenção de 20 salas que chegam em um milhão de pessoas”

A gestão que elaborou e implementou o projeto do circuito de salas públicas publicou os primeiros resultados no final do ano de 2016, como forma de balanço do governo que estava deixando o poder executivo municipal. Assim, os números apontados são de um programa que tem apenas seis meses de efetivo funcionamento, mas que auxiliam a verificação dos objetivos projetados na sua elaboração.

O primeiro quadro apresenta a evolução do público semanal nos equipamentos oferecidos.

Gráfico 9: Variação de público no Circuito SpCine

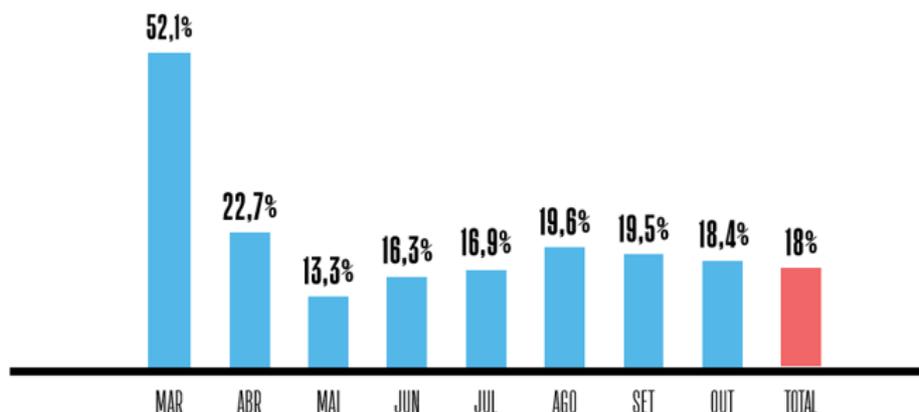


Fonte: SpCine (2016)

Os números mostram um público crescente, mas deve ser ressaltado que as salas foram sendo ofertadas ao longo de quase quatro meses do período apresentado. Por isso, o segundo gráfico representa um melhor resultado da receptividade da população com as novas salas.

Gráfico 10: Taxa de ocupação no Circuito SpCine

TAXA DE OCUPAÇÃO DO CIRCUITO SPCINE MÉDIA MENSAL



Fonte: SpCine (2016)

A taxa de ocupação mede quantos assentos do total estão sendo utilizados durante as sessões. O gráfico evidencia que o projeto ainda não conseguiu atingir os 30% de ocupação informados como meta no lançamento da política pública.

Não há nenhum indicador que possa esclarecer qual foi o motivo do índice obtido e se alguma alteração na execução do programa deve ser realizada. Se considerada a ocupação individual de cada um dos equipamentos, 20% das salas atingiram o índice estipulado (CEU Caminho do Mar, CEU Feitiço da Vila CEU Vila do Sol e CCSP Lima Barreto).

Ao divulgar esses resultados, a SpCine informa que dados da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) estabelecem uma ocupação de 20% das poltronas ofertadas nas salas comerciais. Essa informação pode ser importante para traçar um comparativo, mas não foi considerada ao definir a meta inicial de alcance do projeto.

Retomando os três objetivos listados para a ação desenvolvida (ampliar o acesso ao cinema, formar público cinéfilo e aumentar o número de telas para o cinema brasileiro), fica comprovado que o primeiro objetivo é alcançado de

forma automática. O segundo é verificável em longo prazo e com avaliações qualitativas e o último também é metrificável, se mostrando atingido com os dados apresentados.

A programação do Circuito SpCine exibiu mais filmes nacionais que os espaços comerciais – cerca de 45% do total de títulos exibidos, enquanto no mercado privado o índice é de 33%. Esse comparativo representa que as telas das salas públicas do projeto têm um percentual 12% maior de obras brasileiras em sua programação em relação ao circuito comercial. Os resultados objetivos parecem apontar que a política tem o início da sua execução com perspectivas de alcançar os objetivos propostos.

Essa impressão se reafirma quando consultada a pesquisa qualitativa que foi realizada também ao final de 2016. O estudo foi desenvolvido pelo Observatório de Turismo e Eventos da São Paulo Turismo²⁴ e entrevistou 1.103 frequentadores e moradores próximos aos equipamentos públicos que possuem salas de cinema participantes do Circuito SpCine.

Alguns resultados permitem afirmar que o oferecimento das salas já repercutiu no hábito da população que vive próxima ao equipamento. Quando perguntados se costumavam frequentar salas de cinema antes do circuito SpCine nos CEUs, 20,7% dos entrevistados disseram que não tinham essa prática. É um indicativo de que a oferta do serviço induz a sua fruição e pode consolidar um hábito de consumir cultura.

A renda familiar mensal dos entrevistados é de 1 a 3 salários mínimos (51,6%), seguido da faixa de 3 a 5 salários mínimos (38,9%). Do grupo pesquisado, 49,9% se declarou assalariado e 12,1% estudante. Desempregados representam a terceira maior faixa de entrevistados, com 10,7% das respostas.

Com esse grupo de pesquisa, outra informação obtida pode ser contrastada com os números apresentados no início desse capítulo sobre as razões para não ir ao cinema. O levantamento trouxe a falta de costume e tempo como principal motivo (57,1%), mas o preço ficou como segunda razão,

²⁴ A pesquisa foi realizada entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2016 e sua íntegra pode ser acessada no endereço: http://SpCine.com.br/wp-content/uploads/Circuito-SpCine_Pesquisa-Spturis.pdf

com 50% dos pesquisados marcando essa opção. A dificuldade de encontrar informações, distância de casa e outros tiveram o mesmo índice de 7,1%.

O preço do ingresso figurar como um inibidor do hábito cultural indica que há uma vontade de ter acesso à atividade e talvez ainda exista desconhecimento da gratuidade para assistir à programação que é disponibilizada nos CEUs. A melhoria na divulgação pode resultar em um aumento na ocupação das salas e do número de pessoas beneficiadas com o programa.

Para concluir a apresentação da pesquisa com os usuários do programa, se traz o quadro de avaliação de alguns critérios das salas e da programação ofertada:

Tabela 9: Avaliação dos usuários do Circuito SpCine

AVALIE OS SEGUINTE ITENS DO CIRCUITO SPCINE |
RATE YOUR INTEREST ACCORDING TO THE ITEMS BELOW:

Quesitos (%)	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	Não Resposta
Localização Location	35,60	61,50	2,00	-	0,10	0,80
Acesso Access	35,10	62,60	1,60	0,10	-	0,60
Banheiros Bathroom	26,90	61,10	10,20	0,30	0,10	1,40
Segurança Security	27,40	66,60	5,10	0,10	-	0,80
Estrutura da Sala Room structure	48,96	48,05	1,81	-	-	1,18
Qualidade da projeção Quality of projection	53,90	44,20	0,50	-	-	1,40
Programação Programming	30,10	54,90	13,00	0,60	0,10	1,30
Avaliação geral General evaluation	34,70	60,60	4,00	-	0,10	0,60

Fonte SpCine (2016)

Observa-se que em todos os quesitos perguntados, a maioria classificou as instalações e programação entre bom e ótimo e que na avaliação geral, 95,30% dos avaliadores opinaram dentro dessa faixa.

Pelos números obtidos na pesquisa, é possível inferir que uma política pública de suporte à difusão audiovisual implementada consegue disponibilizar serviços culturais em locais não contemplados por decisões que seguem a lógica do circuito comercial, sempre preservando as realidades locais.

Esse programa deve ser encarado de forma positiva, uma vez que reforça territorialidades já instituídas. Ao reconhecer esse espaço e valorizá-lo com essa política, pode estabelecer novos lugares de identidade e cidadania para grupos sociais que são normalmente renegados em seus direitos culturais.

O modelo apresentado pode ser reproduzido em escalas maiores, se houver um sistema de integração e rede entre os entes administrativos. Para Manevy (2017), um circuito de salas públicas em parceria com as universidades federais poderia ser uma primeira proposta de replicar o programa implementado na maior cidade do país.

CAPÍTULO 3 - AS SALAS PÚBLICAS DE CINEMA NA ARGENTINA: OS ESPACIOS INCAA

Expostas duas políticas públicas propostas em nosso país, uma em nível federal com pouca eficácia e efetividade e uma que se implementou rapidamente e mostrou resultados em nível municipal se conclui esse estudo observando a experiência realizada em nosso país vizinho e que também é reconhecido na produção audiovisual latino-americana. A Argentina e o Brasil são os países de maior produção de conteúdo audiovisual na América Latina, cujas obras, desde os anos 90, vêm se destacando nesse setor.

Antes de abordar a política de difusão das obras realizadas no território argentino, é necessário trazer o histórico de como a política de desenvolvimento foi realizada naquele país, realizando um paralelo com a experiência brasileira e os resultados obtidos em cada cenário.

As políticas cinematográficas apresentam similaridades segundo determinados momentos históricos e conjunturas políticas. Em geral, ambas podem ser resumidas em práticas intervencionistas e protecionistas. A visão econômica desse setor cultural não foi renegada e impulsionou ações para o seu desenvolvimento nos dois países. Faz-se necessário se destacar, também que os dois países são signatários da Convenção sobre Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da UNESCO. Sendo este outro fator de pressão para se executar as políticas culturais no início do novo milênio.

Para melhor entendimento da política desenvolvida nas duas últimas décadas, é importante apresentar o processo histórico que resultou no desenvolvimento da cultura audiovisual dos dois países por meio de medidas políticas para o setor. Nesse sentido, destaca-se que a evolução das políticas cinematográficas em nível global foi dividida por Armand Mattelart (2002) em três fases: na primeira, houve a consolidação do cinema nos países centrais; a segunda apresenta a expansão hegemônica das indústrias culturais; e a última fase se destaca pela defesa de um pluralismo cultural.

Esse último estágio está em consonância com a pesquisa de Simers (2004) que adverte sobre a concentração de 90% do *market share* mundial do cinema para as *majors*. O desafio de conseguir aumentar a pluralidade e o

acesso é o objetivo central de estudo e nesse capítulo específico apresentaremos uma comparação entre as políticas cinematográficas da Argentina e do Brasil nesses aspectos específicos.

Ao se observar a chegada do cinema em nosso continente, percebe-se que ela vem acompanhada de uma lógica empresarial e à margem das políticas estatais. Por este motivo, seu desenvolvimento ocorreu no primeiro momento sob a premissa mais simples do modelo capitalista: a oferta e a demanda. Isso quer dizer que a expansão e a popularização da nova arte dependida da vontade dos exibidores, que atuavam de acordo com a capacidade de público que podia consumir as obras. Nesse cenário, as distribuidoras e as exibidoras internacionais tinham nesse mercado uma oportunidade para o aumento da sua demanda, principalmente, após o fim da primeira guerra mundial.

3.1 Histórico da regulamentação do setor na Argentina e no Brasil

A produção local também ganha força nesse período nos dois países. Entre 1930 e 1942, a Argentina atravessa uma época de crescimento desse setor, com o surgimento de mais de 30 estúdios e com a criação do primeiro Laboratório da América Latina, possibilitando a geração de um *star system* próprio e um mercado editorial segmentado para a sétima arte. Esse desenvolvimento pressionou o poder público, exigindo uma regulamentação do setor que resultou na criação da primeira instituição voltada para essa atividade com a criação, em 1938, do Instituto Cinematográfico Argentino (ICA).

No mesmo período, a política brasileira também iniciou a regulamentação, estabelecendo a censura de filmes, reduzindo os impostos para a aquisição de insumos para a produção cinematográfica.

O primeiro mecanismo de proteção ao cinema nacional surge em 1932, durante o Governo Vargas, por meio do Decreto 21.240, que, em seu artigo 12, instituiu a obrigatoriedade de exibição de filmes educativos, um para cada filme exibido nas salas de cinema. Na Argentina, esse modelo protecionista ganha

força no governo de Perón, que implantou a cota de tela em janeiro de 1944, com a publicação do decreto 21.344, convertido na Lei 12.999.

A partir de 1934, uma nova redação determina a exibição de um curta-metragem brasileiro em cada programa. O mecanismo chamado de cota de tela existe até hoje, sendo definido anualmente na forma de decreto presidencial, sendo o Decreto nº 8944/16 o definidor das regras para o ano de 2017. Anita Simis (SIMIS, 2009, p.8) explica que este instrumento:

[...] foi usado pelo Brasil durante anos, sob diversos governos e regimes, com diferentes modalidades e ainda o é, embora sob diferentes modalidades. [...] Uma avaliação genérica sobre a reserva de mercado, certamente concluiria que ela contribui para a sobrevivência da produção nacional na medida que garantiu a exibição dos seus filmes, especialmente nos períodos ditatoriais, mas tornou a legislação cada vez mais complexa, aumentando a intervenção do Estado e, por isso mesmo muitas vezes fortalecendo posições e atores autoritários.

Ainda que consolidada na legislação brasileira há mais de sete décadas, a reserva de mercado sempre foi questionada pelas empresas exibidoras. A ação mais recente foi decidida pela Supremo Tribunal Federal (STF) em julgamento do Recurso Extraordinário (RE 627432 RG/RS), no qual a corte manifestou-se pela constitucionalidade dos Artigos 55 e 59 da Medida Provisória nº 2.228-1.

O recurso foi interposto pelo Sindicato das Empresas Exibidoras Cinematográficas do Estado do Rio Grande do Sul, sustentando que não há qualquer determinação similar relativamente a outras empresas do setor cultural, tais como livrarias, emissoras de rádio ou televisão, quanto à exibição e à exposição de material nacional. Ademais, o sindicato ressaltou que a imposição iria de encontro com o princípio constitucional da livre iniciativa e ingerência do Estado na atividade econômica das empresas do ramo de cinema, bem como desproporcionalidade nas medidas adotadas em relação à programação e à bilheteria arrecadada.

Em leitura das manifestações²⁵ dos interessados no respectivo processo, a manifestação da Procuradoria Geral da República sintetiza a

²⁵ O inteiro teor das peças pode ser acessado no site do Supremo Tribunal Federal (www.stf.jus). A ementa do julgamento do recurso foi publicada com o seguinte teor: Ementa Constitucional. Discussão acerca da constitucionalidade dos Arts. 55 e 59 da Medida Provisória 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, que estipulou a denominada cota de tela, consistente na obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais nos cinemas brasileiros por determinados

importância da medida e como a proteção é parte de um sistema de promoção da cultura, direito constitucionalmente protegido na forma do art. 215 de nossa Constituição, afirmando que:

Devido a ser simultaneamente atividade cultural e indústria, cujo mercado depende de formas específicas de distribuição, o cinema tornou-se espaço fortemente inclinado para a exposição das produções internacionais, sobretudo as norte-americanas. A providência da administração federal, ao estabelecer a cota tela, longe de criar interferência severa ou desproporcional à iniciativa privada, busca fomentar a maior visibilidade das criações e produções nacionais no total de veiculações de cada sala de exibição, de modo a criar um verdadeiro mercado consumidor para o cinema nacional.

Já na ação originária, o membro do Ministério Público Federal apresentava em seu argumento a inexistência de dano econômico e evidenciava o interesse público-cultural e a necessidade de efetividade dos direitos culturais determinados na Carta Magna, aduzindo que:

A contrário senso, prejuízo existe ao interesse público-cultural, diante da não observação da imposição questionada, a orientar pela ausência de razoabilidade nas alegações porque a medida legal representa dar aplicabilidade aos artigos 215 e 216 da CF/88, que visam o incentivo à cultura nacional, in casu, ao cinema pátrio.

Retomando o processo histórico das políticas públicas nos dois países, o que se verificou nos primeiros anos da política de cotas foi que a reserva estabelecida era superior à capacidade produtiva que o Brasil e a Argentina tinham no início do século. A consequência dessa proteção ao mercado local foi uma produção de filmes rápidos e baixa produção nos dois países.

A consolidação da política estatal para o setor no território argentino começa a se estabelecer na década de 60. Em 1957 o governo federal cria o Instituto Nacional de Cinema – INC²⁶ e implementa fundos específicos e créditos para apoiar o setor, que desencadeou uma produção com viés político e contestador, resultando em um incremento da qualidade das obras produzidas no país.

períodos, além de ter estabelecido as sanções administrativas correspondentes. Difusão da Cultura Nacional e restrições aos princípios da isonomia, da livre iniciativa e da proporcionalidade. Limites e ponderações. Repercussão na esfera de interesse de diversas pessoas jurídicas e da sociedade em geral. Interesse social, jurídico e econômico. Presença de Repercussão Geral.

²⁶ Sua atribuição foi dada "para que, de acordo com o mandato legal, pudessem elaborar um projeto que abranja as normas de organização, regulamentação e operação do referido instituto, o caminho e os meios de intervenção do Estado na atividade cinematográfica e as medidas tendentes ao controle da cinematografia e a proteção da indústria cinematográfica nacional". (HARVEY, 2005, p. 30)

O Brasil também viveu um período de bastante desenvolvimento, com o surgimento de grandes estúdios, a Atlântida e a Vera Cruz, no Rio de Janeiro e em São Paulo, respectivamente. O papel dos Congressos de Cinema, alinhado ao movimento do Cinema Novo estruturou a proposta de uma política cinematográfica diversa e multicultural.

Os anos seguintes foram marcados nos dois países pela presença de governos ditatoriais e as políticas também foram afetadas. A ditadura argentina representou uma época de reorganização nacional e abertura comercial em todos os setores da economia, resultando no fechamento de vários produtores daquele país.

Já no Brasil, a ditadura foi a responsável pela redução do preço dos insumos para a produção de cinema (Lei 4.622/65), aumentando a cota de tela (Lei 56.499/65) e criando o Instituto Nacional do Cinema – INC²⁷, a Embrafilme e o Conselho Nacional do Cinema (Concine), que permitiram ao Estado adotar políticas protecionistas, intervencionistas e de controle da atividade cinematográfica.

O fim da ditadura permitiu a elaboração de novas ações políticas. Quando Raúl Alfonsín assume a presidência, a atividade cinematográfica estava regulamentada pela Lei 17.741, de 1957, que dava ao Instituto Nacional de Cinematografía (INC), a responsabilidade de desenvolver e implementar políticas de incentivos às produções cinematográficas argentinas e controlar a sua produção, distribuição e exibição, centralizando a atividade do Estado nessa única instituição. Em 1984, Alfonsín sanciona a Lei 23.052, acabando com a censura cinematográfica e dando ao INC o poder de classificação dos filmes.

O panorama das novas políticas públicas instituídas no início da década de 90 é marcado pelo fim do mundo bipolar e pela expansão da globalização neoliberal capitalista. Esse pensamento político determinou várias diretrizes políticas e econômicas da nova ordem mundial, conhecida como Consenso de

²⁷ O Instituto Nacional do Cinema foi criado pelo Decreto-lei nº 43, de 18 de novembro de 1966, durante o governo de Castello Branco, com o objetivo de formular e executar a política governamental relativa à produção, importação, distribuição e exibição de filmes, ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior, nos termos da redação do art. 1º do decreto citado.

Washington. Como princípio desse ordenamento, defende-se a existência de um Estado mínimo com intervenções pontuais no campo econômico e que o mercado conseguiria se autorregular na maioria das situações. Os dois países atravessam um período de desregulamentação e de privatizações para se inserir nesse cenário. (HARVEY, 2008; SANTOS, 2004).

No Brasil, Fernando Collor de Mello simboliza essa mudança ao assumir a presidência do país em 15 de março de 1990, com um discurso que deixa claro os programas que pretende implementar. Na mesma data, o presidente iniciou as alterações legais para efetivar a reforma do Estado.

No campo da cultura, a mudança mais simbólica foi a extinção do próprio Ministério da Cultura, que passou a ser uma Secretaria do Ministério da Educação. Collor também revogou a Lei Sarney com a Medida Provisória 151/90, convertida na Lei 8.029/90, extinguindo autarquias, fundações e empresas públicas federais como a Fundação do Cinema Brasileiro - FCB, a Embrafilme e o Concine, além de ter autorizado a privatização de outras entidades.

Ao desregulamentar a atividade, o novo governo revogou a lei que estabelecia a cota de tela para o cinema nacional, o que acarretou em uma abertura de mercado irrestrita para a aquisição de obras audiovisuais estrangeiras, principalmente, norte-americanas. Como consequência quase imediata dessas medidas houve a quase inexistência da produção cinematográfica nacional, já que era baseada na política pública de fomento executada pela Embrafilme.

Apenas três anos após, com a saída de Collor da presidência e com Itamar Franco assumindo o governo, uma nova política cinematográfica foi modelada e implementada - Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro (1993) e Lei do Audiovisual (Lei 8.658/93), consolidando o financiamento via renúncia fiscal. Iniciou-se a elaboração para a criação da Ancine (MP 2.228/2001), que se institucionaliza em 2003, já sob o governo Lula.

Por sua vez, no país, vizinho, o pensamento neoliberal do presidente Carlos Menem encontrou o setor audiovisual mais robusto e estruturado. O bom desempenho dos filmes argentinos de final da década de 80 e a política desenvolvida pelo INC (Instituto Nacional de Cinematografía) criou faculdades

e publicações especializadas em cinema, promovendo a existência de um grupo crítico e articulado para pressionar por políticas de apoio ao cinema nacional.

Ao assumir o governo, estabeleceu dois princípios fundamentais para a concretização da política: a abertura comercial ampla para atrair os capitais estrangeiros e o desmonte do Estado para enxugar os custos da máquina pública (MARINO, 2012). Houve a edição da Lei nº 23.696 de Reforma do Estado, conhecida como Lei Dromi, em 1989.

As políticas de orientação neoliberais colocadas em prática em todos os setores não afetaram as políticas públicas para a produção cinematográfica. Cabral (2014) aponta como possível motivo para esta proteção o fato de “o cinema, pelo prestígio que angariara nos anos 1980, e talvez também por uma preferência pessoal do presidente - afinal, as idiosincrasias fazem parte da história quando se trata de lideranças políticas personalistas.”

Dessa maneira, ao contrário do que ocorreu com os outros setores, os representantes dessa área conseguiram pressionar o governo para aprovar a Ley de Fomento y Regulación de la Actividad Cinematográfica, sancionada em 1994 (GETINO, 2003), considerada como uma das mais protecionistas da América Latina.

No mesmo ano o conceito de Espacio Audiovisual Nacional foi incorporado à Constituição Nacional de 1994, no art. 75, parte final do item 19, que dá competência ao Congresso Nacional para “Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor: el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.”²⁸

²⁸ A redação completa do inciso dá ao congresso outras atribuições não relacionadas especificamente ao tema, mas coloca o desenvolvimento humano como assunto central da regra transcrita.

Artículo 75- Corresponde al Congreso:

19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores

As alterações legislativas foram significativas, mas a mudança mais efetiva foi a transformação do INC em Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). Mais do que uma mudança de siglas, a nova instituição trouxe em sua constituição legal uma compreensão de que o conteúdo produzido já extrapolava as salas cinematográficas e se inseria na cultura audiovisual do país. Nesse sentido, as receitas para as políticas também se modificaram: além dos 10% sobre os ingressos vendidos, o INCAA passou a arrecadar tributos em outros segmentos de exibição, como explica Bundt (2007, p.11).

Essa lei determina três obrigações que têm o INCAA como beneficiário: 1) um imposto de 10% sobre o preço básico de todo aluguel ou ingresso de espetáculo cinematográfico; 2) um imposto de 10% sobre o preço de venda ou aluguel de vídeos destinados à exibição pública ou privada; 3) destinação de 25% do total recebido pelo Comitê Federal de Radiodifusão (órgão que regula os meios de TV e rádio do país, ao qual estas empresas derivam 7.5% de seu faturamento).

As políticas implementadas nos dois países no início das décadas de 90 apontaram para a continuidade de fomentar a cultura cinematográfica em ambos, mas por desenhos institucionais diferentes e que apresentam, por consequência, resultados diversos.

Essa fase contemporânea ficou conhecida no Brasil como a fase da Retomada²⁹. Melina Marson (2009) delimita esse período do cinema brasileiro entre os anos de 1995 e 2002, período correspondente aos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e à criação da Ancine.

A obra tida como marco inicial do movimento foi “Carlota Joaquina”, de Carla Camurati, lançado em 1995, primeiro filme nacional da década a levar mais de 1 milhão de pessoas ao cinema. O projeto custou cerca de R\$ 500 mil, sendo que R\$ 100 mil vieram de recursos públicos, através do Prêmio Resgate

democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los e Espacios culturales y audiovisuales.

²⁹ Se convencionou chamar de Retomada do Cinema Brasileiro com o sentido de se continuar algo interrompido, principalmente, em termos de produção cinematográfica já que o fechamento da Embrafilme durante o governo Collor, relatado neste trabalho, causou uma brusca interrupção destas produções.

do Cinema Brasileiro³⁰. O baixo custo e o financiamento privado eram novidade no cenário nacional, mas não se concretizaram como modelo. A diretora da obra, Carla Camurati³¹ destacou o ineditismo:

É engraçado que, apesar de ter sido pouco dinheiro, foi uma atitude supercorajosa das empresas, porque era um momento em que não se estava investindo em cinema. Ele está associado à retomada do cinema brasileiro, muito mais pela reação dele com o público. O legal é que seu sucesso comprova que uma empresa pode investir, num filme que pode ser eterno, dinheiro que seria jogado num anúncio de revista semanal (CAMURATI, 2002, p. 146)

Já o Nuevo Cine Argentino (NCA) tem o seu marco com *Rapado*, que estreou em 1996 - na Argentina (mas já tendo participado do Festival de Cinema de Locarno, na Suíça, em agosto de 1992). Campero ressalta que o NCA inaugurava uma era na qual prevalecia a máxima godardiana de “não fazer cinema político, mas, sim, fazer cinema politicamente” (CAMPERO, 2009, p. 25).

Enquanto no Brasil, a Retomada é mais associada às políticas de incentivo fiscal, o NCA tem, além das leis de fomento, um conjunto de fatores que, naquele momento, foram primordiais para o seu surgimento, como uma nova linguagem narrativa e o desenvolvimento de uma nova crítica cinematográfica. Esteban Dipaola (2012) aponta que os filmes que se conheceu como NCA recorriam permanentemente à estética de uma experiência de fuga e de traslados.

Os dois filmes precursores desse novo cinema, *Rapado* (Martín Rejtman, 1995) e *Pizza, birra, faso* (Adrián Caetano e Bruno Stagnaro, 1998) se inserem especificamente nesse modelo. No primeiro, a sequência do roubo da moto de Lucio, o personagem principal, com a que se inicia o filme, inaugura as trajetórias e derivas que esse personagem terá a partir de então, toda uma forma de circulação que mostra a insistência do espaço público e da temporalidade em decurso que, no discurso padrão sobre a época, parece negada ou obstruída. Da mesma maneira, os personagens de *Pizza, birra, faso* transitam a cidade, a compõem nesses traslados e acabam fugindo da polícia, da cidade e da própria vida sobre essa mesma experiência e narrativa da fuga. Em outro plano, o mundo do trabalho, do desemprego e do desarraigo são também projetados sobre essa dimensão da fuga em *Mundo grúa* de Pablo Trapero

³⁰ O Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro foi lançado durante o governo Itamar Franco e implementado pela Secretaria para o Desenvolvimento do Audiovisual. No curso das três seleções promovidas entre 1993 e 1994, contribuiu para finalização de 90 projetos (25 curtas, 9 médias e 56 longas-metragens).

(1999), no qual Rulo, ao ficar sem trabalho, deve optar por trasladar-se a outra cidade e recomeçar com um emprego novo.

Além da inovação na linguagem, a evolução do cinema do nosso país vizinho teve também fatores que vão além do incentivo à produção e outros que deram condições de incentivar o público a consumir a cultura local.

De acordo com Marino (2012), o crescimento significativo da quantidade de filmes produzidos na Argentina, a partir da edição da *Ley de Cine*, é um indicador do êxito da política pública aplicada ao setor. No início dos anos de 1990, havia uma oferta escassa de filmes argentinos, que não passavam de uma dezena de estreias por ano. A situação chegou ao seu nível mais crítico – assim como no caso brasileiro – no ano de 1992 com apenas uma dezena de filmes nacionais e pouco mais de um total de 14 milhões de espectadores no ano, os piores índices da história.

Para Getino (2005), a ação do Estado criou as condições necessárias para a possibilidade de um projeto cinematográfico e audiovisual argentino ao longo dos anos 1990. Tanto a quantidade de filmes nacionais produzidos como a de filmes lançados cresceram após a nova lei. Esse teria sido o primeiro passo para desafiar a concentração oligopólica das *major*s e sua hegemonia, em escala internacional, na produção, na oferta e no consumo de filmes em salas comerciais de exibição de cinema.

O surgimento de instituições dedicadas ao ensino e análise de conteúdos audiovisuais, à realização de festivais internacionais como o Festival Internacional de Mar del Plata e o BAFICI - Buenos Aires Festival Internacional de Cine Independiente, e às salas INCAA, espaços dedicados à exibição dos filmes nacionais argentinos (MALHEIRO, 2012) também foram importantes para o desenvolvimento do setor. É relevante ressaltar a importância das salas públicas criadas pelo INCAA. “A ideia por trás desses cinemas é livrar-se dos caprichos dos exibidores, que, em geral, consideram os filmes nacionais mais arriscados e menos lucrativos que os de Hollywood” (FALICOV, 2007).

Esse pequeno histórico relatado aponta que a partir da década de 90, os dois países conseguiram redesenhar o modelo de política para o setor audiovisual, mas o que fica evidente na trajetória apresentada é que a atenção dedicada à produção se destaca em relação aos demais atores.

A seguir, será apresentada uma tabela sintética produzida por Alysson Felipe Amaral³² (2014), na qual é sistematizado o cenário atual das políticas públicas para o setor cinematográfico em ambos os países. As políticas de produção audiovisual não são o objeto desse trabalho e, por essa razão, não serão abordadas no decorrer do mesmo. Para se aprofundar sobre o tema, há vários artigos que apontam para as diferenças entre o Brasil e a Argentina nos mecanismos legais de fomento ao conteúdo audiovisual local.³³

Tabela 10: Resumo de ações para o setor cinematográfico na Argentina e no Brasil

	Argentina	Brasil
Fomento Direto	Apoio à participação de filmes argentinos em Festivais Internacionais; Apoio a Festivais Nacionais; Realização do Festival de Mar del Plata; Subsídios: de tela, de meios eletrônicos e outros.	Apoio à participação de filmes brasileiros em Festivais Internacionais; PAR (prêmio adicional de renda) PAQ (prêmio adicional de qualidade) FSA – Fundo Setorial do Audiovisual (PRODECINE, PRODAV e PROINFRA)
Fomento Indireto	-	FUNCINES Conversão da dívida externa; Benefício de Programadora; Lei do Audiovisual (art. 19. 1º A, 3º e 3º A) Lei Rouanet (art. 18, 25 e 26)
Créditos	Crédito para a indústria	-
Difusão	Espaços INCAA	-
Cota de Tela	Mínimo de 04 estreias anuais por sala; Media de continuidade; Calendário Tentativo de estreias; Círculo Exibidor Alternativo	Mínimo de 02 estreias anuais por sala.
Principal fonte de recursos	Fundo de Fomento à atividade audiovisual - FFAA	CONDECINE

³² A tabela é parte do artigo O papel das políticas cinematográficas na Argentina e no Brasil: problemas comuns e soluções distintas rumo à diversidade e democratização no universo do cinema local contemporâneo e pode ser acessado no link: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2014/06/Alysson-Felipe-Amaral.pdf>

³³ Como sugestão, indica-se a tese de Ana Julia Cury de Brito Cabral, intitulado “Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficos do Brasil e da Argentina nos anos 1990”, apresentado no Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura, Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaborado por Amaral com base em dados do INCAA e da Ancine (2014)

As ações foram divididas em cinco: Fomento Direto, Fomento Indireto, Crédito, Difusão e a cota de tela. A última linha da tabela informa a fonte principal dos recursos para a realização das políticas desenhadas.

A política argentina não utiliza mecanismos de renúncia fiscal para incentivar o seu setor, realizando as políticas de maneira direta ou por concessão de crédito para as produtoras, com base em sistema próprio de categorização dos projetos apresentados. Mas essa ausência de utilização de uma possibilidade jurídica não anula a concretização do fomento à produção audiovisual no país.

O que merece ser destacado no quadro são as ações de Difusão e Cota de Tela. Não foi elencada nenhuma ação da administração brasileira que se voltasse para a difusão das obras financiadas com os recursos públicos, ainda que existam ações de expansão do parque exibidor nacional, como o Programa Cinema na Cidade apresentado nesse trabalho.

O autor aponta apenas o mecanismo de reserva de mercado no circuito exibidor como garantia de que esse conteúdo será disponibilizado para a sociedade que contribuiu para sua produção. A cota de tela já foi modificada inúmeras vezes no Brasil e é sempre questionada pelos exibidores, como mostrado anteriormente.

3.2 O desafio de exibir a produção financiada com recursos públicos

O estímulo à produção cultural é só a primeira etapa para que se tenha uma identidade e uma cultura audiovisual fortalecida. A necessidade de que esse conteúdo atinja o maior número de pessoas é necessário para que a política seja plenamente estabelecida e reconhecida pela sociedade.

A cota de tela é um mecanismo que os dois países utilizam para certificar que o público terá direito de assistir obras nacionais. A seguir, se descreverá como funciona o mecanismo de cada país.

No Brasil, hoje a obrigação está prevista no art. 55 da Medida Provisória no 2.228-1/2001 e regulamentada pela Ancine. O decreto que regulamente

anualmente o mínimo de filmes que devem ser exibidos considera o número de salas, por complexo, para calcular quantos dias e obras devem ser exibidas no complexo cinematográfico.

Esses dias poderão ser preenchidos por qualquer filme nacional. Para atender a uma lógica mercadológica, são eleitos aqueles com maior capacidade de êxito de bilheteria junto ao grande público. Autores ainda defendem esse mecanismo como indispensável para a efetivação da política de uma cinematografia nacional, como ressalta Marson (2009, p. 25).

A implantação de uma cota de tela, conquista histórica da classe cinematográfica brasileira, foi (e ainda é) uma importante forma de defesa do filme nacional frente a penetração maciça do cinema norte-americano, hegemônico há quase um século na grande maioria dos países do mundo”

Além do cumprimento da cota ser feita com os filmes de maior potencial econômico, o modelo proposto na norma brasileira hoje dificilmente absorve toda a produção realizada no Brasil que já ultrapassa uma centena de longas-metragens por ano, como apresentado no primeiro capítulo deste trabalho.

Assim, de acordo Caetano (2005), o que tem sido uma garantia do acesso à produção nacional são os festivais de cinema que ocorrem em algumas cidades do país de forma pontual e também precisam de patrocínio para serem realizados.

No caso argentino, a cota de tela está regulamentada pela Resolução 1076 de 2012 do INCAA e esse cálculo do número de dias é relativizado pelo número e variedade de filmes que devem ser exibidos e ainda existe um fator que pode aumentar o número de dias para até o dobro do tempo.

O mecanismo é denominado de “medida de continuidade” e estabelece que, na hipótese de a obra alcançar os desempenhos³⁴ de bilheteria listados abaixo nos cinemas em que a obra estiver sendo exibida, ela deve ser mantida na programação da sala na semana seguinte:

- a) Na alta temporada: Em cinemas com até 250 lugares, ocupação de 20%; de 250 a 500 lugares, ocupação de 18% e salas com mais de 500 lugares, uma ocupação de 16%;

³⁴ A resolução define Alta temporada o período entre 1º de Abril a 30 de Setembro e entre os dias 25 de dezembro e 1º de janeiro, e baixa temporada o período entre 1º de outubro e em 31 de março.

- b) Na baixa temporada: Em cinemas com até 250 lugares, ocupação de 16%; de 250 a 500 lugares, ocupação de 14% e salas com mais de 500 lugares, uma ocupação de 12%.

A regra atual ainda obriga as salas a exibir no mínimo um filme nacional por tela por trimestre do calendário. No caso do Multiscreen (com mais de duas salas), a cota pode ser cumprida por todo o espaço. Isso significa que, por exemplo, se o complexo tiver dez salas, em vez de projetar um filme em cada tela, poderá exibir dez obras em um único cinema, desde que seja do mesmo complexo. Desta forma, a norma argentina cumpre a regra de um filme nacional na tela por zona e por trimestre.

Além de uma premiação com maior tempo em cartaz, o instituto argentino também participa da estratégia de quais obras podem ter melhor desempenho. O INCAA desenvolve um calendário sugerindo os filmes que devem ser exibidos, tomando como base toda a diversidade da produção local. (AMARAL, 2014)

Além desse instrumento, a Argentina implementou um programa de salas públicas de cinema em todo país – “*Espacios INCAA*” – para garantir mais diversidade nas telas. Esses cinemas exibem filmes argentinos e latino-americanos, com preços mais populares do que os das redes privadas e multinacionais da exibição.

3.3 A crise econômica estimula a criatividade de produtores e do poder público

Para entender como foi desenhado e implementado o programa “*Espacios INCAA*”, é necessário analisar um momento extremamente delicado para o país. A Argentina estava atolada em uma enorme crise econômica e política no início dos anos 2000: uma revolta popular generalizada aconteceu em 19 de dezembro do mesmo anos, quando o governo de Fernando de la Rúa congelou as contas de poupança domésticas na tentativa de proteger os interesses dos bancos, ação que ficou conhecida como *Currulito*. (BURBACH, 2003)

A população se juntou em um protesto popular maciço, o chamado “*cacerolazo*”, em que pessoas de todos os setores da sociedade tomaram as

ruas, batendo potes e panelas em protesto contra as políticas econômicas fracassadas do governo e a corrupção governamental endêmica. O presidente De La Rúa renunciou e fugiu do país, deixando-o em desordem administrativa e a economia em grave recessão.

Neste cenário, a indústria cinematográfica que crescia também se encontrava agora em fase de incertezas. A Lei de Emergência Econômica³⁵ foi aprovada e autorizava o Departamento da Fazenda a confiscar todos os fundos destinados a instituições cinematográficas.

Na tentativa de estabilizar a situação do Instituto, Jorge Coscia foi eleito o presidente do INCAA e conseguiu reestabelecer a autonomia e os recursos para a produção cinematográfica, chegando assim a lançar 67 filmes em 2003 (PERELMAN; SEIVACH, 2004, p. 21). Com a crise e o consequente aumento do desemprego, os cineastas argentinos foram novamente provocados a realizarem filmes de alta qualidade e de baixo orçamento. Marcela Valente explica que "o sucesso do cinema em meio à maior depressão econômica da história argentina é explicado em parte pelo fato de que as crises tendem a motivar a expressão artística" (VALENTE, 2002, p. 2).

Naquele ano, os cinemas reduziram os preços de seus ingressos para atrair o público e, embora isso tenha diminuído a arrecadação dos tributos que são destinados à produção, foi responsável por transformar o cinema como a única indústria cultural que não sofreu queda no nível de atividade no ano. (PERELMAN; SEIVACH, 2003).

O ponto central é que os exibidores buscavam público e os filmes nacionais não eram tão atrativos quanto os *blockbusters* norte-americanos. A questão relacionada à exibição de filmes nacionais precisava ser enfrentada.

O protecionismo do governo argentino para a promoção do desenvolvimento da economia cinematográfica nacional se preocupou em garantir a existência de mercado para absorver a produção nacional. O INCAA então, como os produtores fizeram em seus orçamentos, precisou inovar em

³⁵ A Lei de Emergência Econômica (Lei 25.561) foi sancionada em janeiro de 2002, no início do governo de Eduardo Duhalde, sendo um marco legal que permitiu ao governo argentino estabelecer nova relação de taxa de câmbio, pagar imposto de retenção na exportação de hidrocarbonetos, congelar tarifas, renegociar contratos de serviço público e regular os preços da cesta básica, entre outras coisas. Sua vigência seria por dois anos, mas vigorou até o fim de 2017, quando o presidente Mauricio Macri decidiu não prorrogá-lo novamente.

sua política e a partir de 2004 começa a investir em restauração de antigas salas para criar espaços dedicados ao cinema argentino.

O empenho do governo nessa iniciativa consistiu em fomentar a difusão da produção cinematográfica argentina e de seus parceiros, através da criação de espaços que, na verdade, são um conjunto de salas dedicadas à exibição mantidas pelo INCAA. (MARINO, 2012).

A ideia era que estes lugares não estivessem sujeitos às exibidoras internacionais, que, em geral, consideram os filmes nacionais mais arriscados ou menos lucrativos do que os filmes de Hollywood.

No final do ano de 2004, o presidente do Instituto informa que as salas públicas responderam por um por cento do mercado cinematográfico, mas ponderou que em razão dos preços dos ingressos serem mais baixos que as salas comerciais, os espaços estariam potencialmente atingindo um setor que faltava de meios para pagar um ingresso a um preço regular (COSCIA, 2004). A argumentação de Coscia é uma boa análise da realidade do cenário mundial do audiovisual na época e sem grandes modificações até o momento:

Com medidas regulatórias recentes, não queremos (e não podemos) eliminar Hollywood de nossas telas. Nós apenas tomamos as medidas necessárias para evitar que Hollywood nos elimine. Não planejamos ter 80% do mercado argentino (quando na realidade Hollywood tem 85%), nem tentamos vetar ou limitar o acesso ao cinema americano, como a China faz. O que nós tentamos fazer é conseguir uma quota de mercado apropriada para a quantidade e qualidade de nossa produção cinematográfica: 20% crescendo para 30%, à medida que os novos regulamentos se consolidarem. (COSCIA, 2004, apud FALICOV, 2010).

Basicamente, a implementação do programa atenuou o desequilíbrio em relação à exibição de obras norte-americanas e o percentual de espectadores do cinema nacional em 2004 foi 13,51% do total de bilhetes vendidos naquele ano.

Após pouco mais de uma década desde a implantação das salas e o crescimento do programa em todo o território argentino, a meta traçada por Coscia foi alcançada em alguns anos, mas ainda não é uma realidade na participação do público nacional, sendo as salas ainda responsáveis por grande parte da bilheteria para as obras argentinas.

3.4 A institucionalização, funcionamento e desenvolvimento dos *Espacios INCAA*

Durante reunião da Assembleia Geral do INCAA – reunida em La Pampa em maio de 2004, foram apresentados dois instrumentos através dos quais foi estruturado o suporte de distribuição e exposição: a rede pública e o circuito de exibição de filmes comerciais. Em ambos os casos, são salas de cinema cujo início e operação seguem diretrizes determinadas pelo INCAA.

O Programa *Espacios INCAA* foi legalmente criado por meio da Resolução nº 927/04, de março de 2004, institucionalizando um processo iniciado no final do ano anterior, quando dez salas no interior do país e uma na cidade de Buenos Aires (Cine Gaumont, com três telas) foram alugadas pelo instituto. (SCHARGORODSKY, 2010).

O primeiro *Espacio INCAA* foi o Gaumont estrategicamente localizado em frente à Plaza Congreso, que marca o quilômetro zero (Km 0) do país e foi referencial para identificar os cinemas que se juntam ao circuito. Atualmente, as três salas funcionam durante todo o ano, de segunda a domingo, de meia-dia à meia-noite.

Figura 7: Cine Gaumont – primeiro Espacio INCAA



Fonte: Florencia Videgain (2014)

Os dois modelos de gestão inicialmente propostos na resolução possuem a identificação comum de *Espacio INCAA*, adicionada a distância que separa a sala 0KM, como, por exemplo, a sala de La Plata é o *Espacio INCAA KM 50* e o localizado na cidade de La Rioja é o *Espacio INCAA KM 1.173*.

O principal objetivo³⁶ da rede pública é oferecer a possibilidade de assistir permanentemente a filmes nacionais em lugares longe dos circuitos de exibição habituais por preços acessíveis. Para alcançar esse objetivo, o programa se baseia em três possibilidades:

- a. Adequação ou re-funcionalização dos espaços pré-existentes;
- b. Fornecimento ou atualização do equipamento de projeção e som, e
- c. Auxílio na programação dos filmes.

Até junho de 2005, as ações ficaram restritas a pesquisa e avaliação da infraestrutura de locais em cidades em que seria mais viável voltar ao cinema. Foram considerados aspectos econômicos e as possibilidades de apoio privado ou parcerias com outros entes públicos. Com as informações obtidas, foi criada uma base de dados que permitiu o mapeamento inicial de onde seriam implantadas as primeiras salas

Considerando que os Espaços INCAA são empresas de exibições de cinema comercial coordenadas pelo Instituto Nacional do Filme, administrativamente, a rede da coleção do corte oficial por bilhete oficial é distribuída da seguinte forma: 50% para o distribuidor; 11,68% de impostos e 38,32% para o exibidor.

Através de acordos específicos firmados entre o INCAA e o órgão responsável, foram fornecidos novos equipamentos às primeiras salas selecionadas. Os acordos estabelecem que o valor do equipamento recebido

³⁶ Os objetivos do programa estão assim redigidos nas chamadas públicas realizadas pelo INCAA: Objetivos do Programa Espacial E INCAA O Programa Espacio INCAA, dependente do Instituto Nacional de Cinema e Arte Audiovisual, visa a promover a exibição de filmes em todo o país com o objetivo de recuperar a tradição cinematográfica argentina; de viver o cinema como evento social e cultural. Os objetivos do programa são garantir a exibição das produções cinematográficas argentinas; recuperar o cinema como empresa comercial e cultural; formar espectadores críticos; socializar o acesso aos filmes e recuperar o cinema como espaço social de lazer, formação de identidade nacional; respeito pela diversidade e promoção cultural.

deve ser ressarcido ao Instituto mediante o reembolso de uma porcentagem do produto da venda de ingressos (cerca de 5% do lucro líquido).

Vale destacar a informação de Héctor Schargorodsky³⁷ de que a maioria das autoridades locais que foram ouvidas durante o levantamento, afirmaram que os moradores perderam o hábito de ir às salas de cinema ao mesmo tempo em que apontaram a necessidade de incorporar atividades que contribuam para fortalecer os laços sociais. (SCHARGORODSKY, 2010)

Posteriormente, foram incorporadas novas salas e aqueles que não cumpriam os objetivos estabelecidos em termos de atendimento e qualidade de serviço prestados aos espectadores foram excluídos. A administração é de responsabilidade do organismo, que promove o projeto e possui o apoio permanente e treinamento administrativo, fiscal, artístico e técnico do INCAA.

A incorporação de novas salas ao Circuito é feita através de diferentes modalidades: em alguns, o INCAA assume toda a gerência, como é o caso do cinema Gaumont, em outros o proprietário está associado à gestão da sala, e em outros simplesmente leva um tempo de tela parcial ou total, no qual o cinema nacional está programado.

Com essa metodologia flexível para o perfil de cada proposta, até agora foram inauguradas mais 20 salas nos primeiros dois anos do projeto. Em sua maioria, são os únicos cinemas na cidade onde estão localizados e se transformaram em um espaço multifuncional. Um aspecto relevante que foi apontado pelas organizações que fazem a gestão dos espaços foi a aproximação de grupos que não têm acesso fácil aos filmes argentinos (alunos, jovens, idosos, pessoas de baixa renda ou pessoas em situações de risco, dentre outros grupos). (SCHARGORODSKY, 2010).

3.5 Além de diversidade e acessibilidade, uma possibilidade de expansão e divulgação da produção argentina em outros países

³⁷ Héctor Schargorodsky é Doutor em Administração pela Universidade de Buenos Aires. Ator e professor no Conservatório Nacional "Antonio Cunill Cabanellas" e integrante do Corpo de Administradores de Governo da Nação Argentina desde 1990. Ele foi o primeiro Diretor do Programa *Espacios INCAA* (2004-2005), sendo responsável pela implementação do programa.

A criação das salas públicas foi além do território nacional argentino e logo no início de sua implementação se observou a possibilidade de, uma iniciativa para abrir esses teatros estaduais em uma escala internacional. Em 30 de abril de 2004, foi inaugurado um teatro no outro lado do Atlântico, em Madri, Espanha.

O *Espacio INCAA* Km 10.000, com 120 assentos, está localizado no Colegio Mayor, instituição do Ministério da Educação na Argentina na Espanha, e foi o primeiro a ser instalado. Pouco depois, foi aberta uma sala na Casa Argentina em Roma (*Espacio* Km 11.100), um terceiro em Paris na embaixada argentina e um quarto em Nova York no consulado argentino (FALICOV, 2004).

O projeto desencadeou uma parceria em paralelo com o Instituto Luce, rede de 150 cinemas na Itália, que resultou na exibição de filmes argentinos nesse país, em troca de exibição do cinema italiano nos espaços INCAA. Ainda no ano de 2014, o Paraguai recebe uma sala, também dentro da embaixada da Argentina em Assunção. Todas as salas funcionam até hoje.

Nessa expansão, houve uma ação pioneira e inusitada do instituto nacional. O programa foi responsável pelo design e gerenciamento para abrir o primeiro cinema no continente antártico. Foi um projeto desenvolvido entre o INCAA e a Direção Nacional Antártica (DNA), sob o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Comércio Internacional e Culto, com base em acordos assinados entre as duas instituições em setembro de 2004. (SCHARGORODSKY, 2010). Abaixo, apresenta-se a foto no dia da abertura da sala, com Luis Nogués, técnico do INCAA, Hector Schargorodsky e o arquiteto responsável, Fernando Kroya.

Figura 8: Inauguração do Espacio INCAA na Antártida



Fonte: Revista Observatório – sem citação do autor (2012)

A sala foi construída na base de Jubany, localizada na ilha 25 de Mayo da Shetland do Sul, pela proximidade com bases permanentes de outros sete países (Brasil, Chile, China, Polônia, Rússia, Coreia do Sul e Uruguai), podendo ser visitada por barcos científicos e cruzeiros turísticos. O *Espacio INCAA* Latitud 90°, tinha 53 lugares e exibiu 25 longas-metragens e não está mais em funcionamento.

O programa Espacios INCAA completará 15 anos em 2018, se considerarmos que as primeiras salas começaram a funcionar antes da sua existência formal. Após esse tempo de funcionamento, resta analisar se o mercado exibidor de filmes se modificou e se o índice de ingressos vendidos para obras argentinas conseguiu evoluir.

Para se fazer a comparação, será usado o último anuário estatístico do INCAA, que traz os dados da cinematografia argentina relativa ao ano de 2016.

3.6 O mercado cinematográfico argentino atual e os resultados da política

Durante 2016 as salas cinematográficas do país receberam 50.893.560 espectadores. Os filmes argentinos foram vistos por 7.326.840 de pessoas, o que indica que 14,40% do público escolheu assistir obras argentinas. Na tabela abaixo, se observa a evolução da participação dos filmes nacionais no mercado argentino.

Tabela 11: Número de bilhetes vendidos para filmes argentinos em 2016

NACIONAIS		
ANO	ESPECTADORES	VARIAÇÃO RESPEITO AO ANO ANTERIOR
2012	4.632.190	
2013	7.488.000	61,65%
2014	8.176.001	9,19%
2015	7.567.961	-7,44%
2016	7.326.840	-3,19%

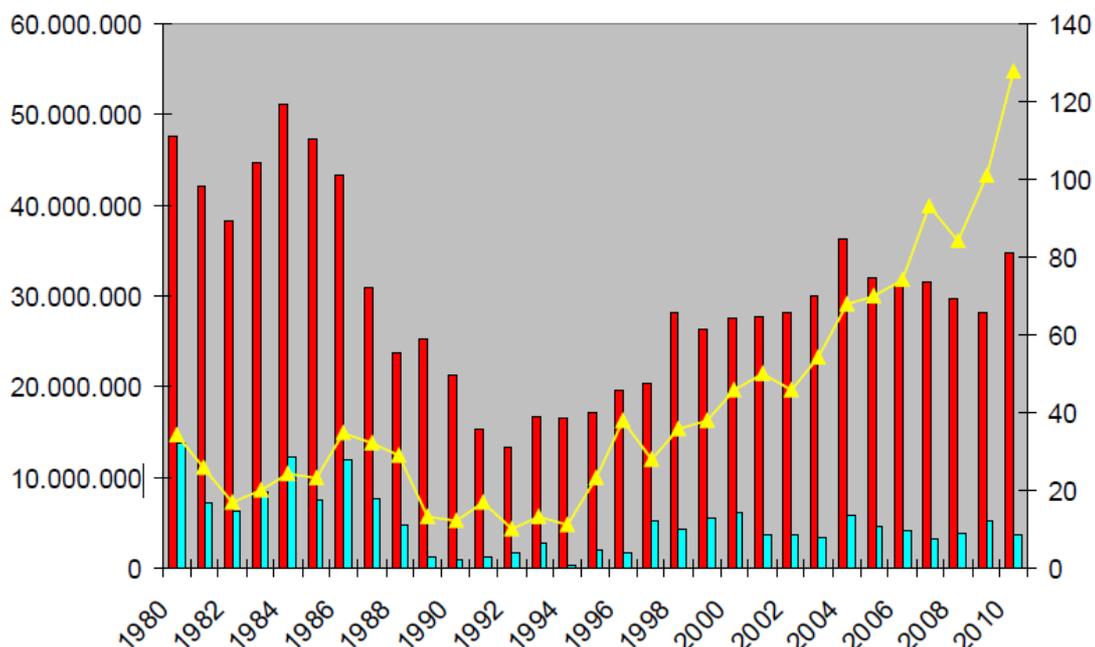
Fonte: Anuário Estatístico do INCAA (2016)

Me casé con un boludo (Roteiro de Casamento, título no Brasil) foi responsável por 2.026.469 desse número, respondendo por 27,66% desse público específico e 3,98% da audiência total do ano.

Nos dois últimos anos houve uma diminuição do número de pessoas que assistiram as obras argentinas nas salas de cinema.

O gráfico a seguir compara esse resultado com a série histórica apresentada por Getino:

Gráfico 11: Obras argentinas lançadas, público de cinema e participação local

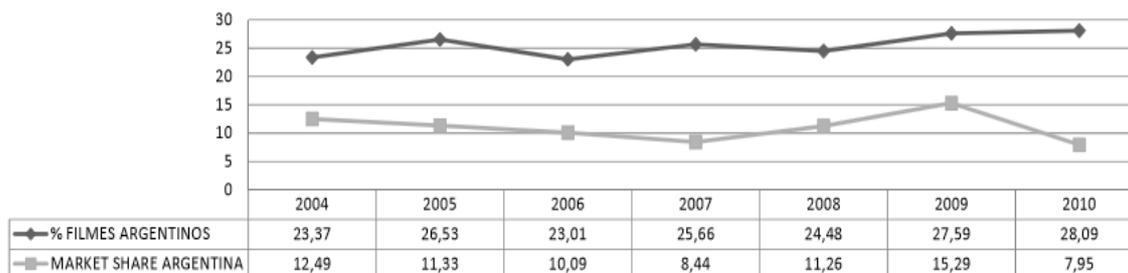


Fonte: Elaborado por Gonzalez com base em dados da Unesco (1982), Getino (1987), INCAA, Nielsen-Rentrak, Ultracine, Deisica (2015)

A coluna vermelha do gráfico representa o número de ingressos vendidos no país em cada ano e a coluna azul mostra a participação da produção nacional dentro do total. A linha amarela mostra o número de lançamento de obras argentinas anualmente.

É possível perceber que não houve um desenvolvimento de público de maneira significativa nos anos posteriores a 2004, ano de implementação dos primeiros *Espacios INCAA*. Essa conclusão é mais evidenciada abaixo:

Gráfico 12: Percentual de títulos argentinos lançados e participação na bilheteria nacional entre de 2004 a 2010



Fonte: Elaborado por Leitão (2012) com dados do Filme B/ANCINE / DEISICA (Depto. de Estudio e Investigación del Sindicato de la Industria Cinematográfica Argentina) (2004-2010)

Atualizando o quadro com os dados mais recentes divulgados pelo INCAA, a participação dos filmes argentinos no mercado de exibição foi a seguinte: em 2012 o índice foi de 9,79%; no ano de 2013 chegou aos 15,45% e teve seu melhor índice na década em 2014, com uma fatia de 17,84%. Nos anos de 2015 e 2016, a participação foi semelhante, com os índices de 14,49% e 14,40%, respectivamente.

Com esses resultados, a meta de ampliar a participação das obras argentinas não foi atingida com a criação das salas ao longo desses 14 anos de existência do programa *Espacios* INCAA. A questão que se coloca, e não há como investigar, é se esses índices que se mostram semelhantes à participação entre 1998 e 2000 seriam alcançados sem as salas que priorizam as obras nacionais.

Não é possível realizar uma conclusão exata de como as salas comerciais se comportariam ou até se a política de cota de tela poderia ser modificada se não existissem as salas que priorizam a exibição do cinema argentino. Entretanto, em comparação com países que não têm política semelhante, a participação de público da produção nacional, em índice percentual é próxima. Vejamos:

Tabela 12: Participação de obras nacionais no número de bilhetes vendidos

PAÍS	ESPECTADORES	PARTICIPAÇÃO
ARGENTINA	7.326.840	14,40%
BRASIL	30.049.986	16,29%
CHILE	1.740.272	6,28%
COLOMBIA	4.833.889	7,84%
ESPAÑA	18.918.431	18,29%
FRANÇA	79.460.306	37,68%
ITÁLIA	32.404.481	27,73%
MEXICO	31.077.927	9,02%

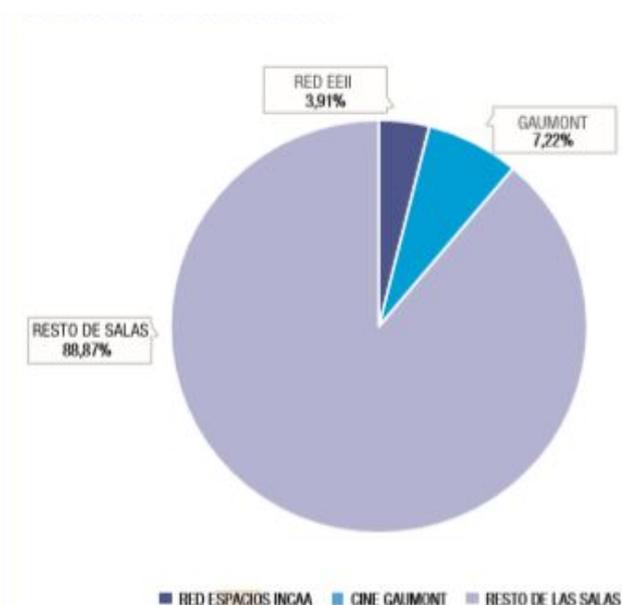
Fonte: Anuário Estatístico do INCAA (2017)

A França e a Itália se destacam em relação aos outros países listados na tabela, mas a Argentina tem número semelhante ao Brasil na participação,

um pouco abaixo do índice da Espanha³⁸, que são melhores em comparação aos vizinhos sul-americanos Chile e Colômbia. Nesse sentido, se a política não fosse implementada, haveria a possibilidade de a participação argentina ter sido menor e mais próximas desses dois países?

Para auxiliar na elaboração desse cenário, é necessário evidenciar qual foi o percentual de ingressos vendidos nas salas públicas em 2016.

Gráfico 13: Participação das salas Espacios INCAA no número de bilhetes vendidos em 2016



Fonte: Anuário Estatístico do INCAA (2016)

Observa-se que a soma de toda a bilheteria das salas da rede pública é responsável por 11,13% de todos os bilhetes vendidos no país no ano de 2016, três pontos percentuais a menos que a participação de filmes argentinos na bilheteria. É certo que há filmes de outras nacionalidades na programação, mas que é prioritariamente definida com a inserção de obra do país.

Com os dados apresentados, é possível afirmar que as salas são um mecanismo necessário para a exibição dos filmes nas telas de cinema. Fica demonstrado que a Argentina, como o Brasil, não foi capaz de reproduzir o aumento na produção na arrecadação de bilheteria dos filmes nacionais e na conquista do público.

³⁸ Segundo o relatório do Observatório Europeu do Audiovisual de 2012, a participação de mercado dos cinemas nacionais é inferior a 15% na metade dos países do bloco.

Se questiona então se o aumento de obras produzidas causa uma concorrência interna entre elas e com os próprios espaços para sua exibição. A cota de tela não garante que todas as obras produzidas serão exibidas nas salas convencionais e nasce uma disputa pelas salas públicas para conseguirem ser vistas.

Com isso, vale evidenciar um dado relevante do anuário do INCAA. No ano de 2016, o cinema Gaumont (*Espacio* INCAA 0 km) foi o cinema que realizou a maior quantidade de estreias de títulos nacionais, sendo responsável por lançar para o público 104 novas obras. O segundo colocado, Showcase Norte, com apenas 46 lançamentos, evidenciando, novamente, a importância do programa.

Passamos agora a observar outro objetivo do projeto. Além de garantir a exibição de obras nacionais, a abertura de salas pelo INCAA busca socializar o acesso aos filmes e recuperar o cinema como espaço social de lazer.

Não foi encontrada pesquisa que permitisse realizar uma comparação com um estudo realizado em 2014 pela Administração de Inspeção do INCAA, sobre os hábitos de consumo cultural. Em relação ao hábito de ir ao cinema, mais da metade dos habitantes, 53,5%, da Cidade de Buenos Aires e da Grande Buenos Aires vai ao cinema entre uma e duas vezes por mês e 16% pelo menos uma vez por semana.

Esse hábito pode ser uma consequência da enorme concentração das salas na capital do país e seus arredores, como se pode notar no mapa de distribuição das salas nas províncias argentinas, a seguir.

Do total de salas em funcionamento, 206 delas, ou 22,08%, estão localizadas na Grande Buenos Aires. Em segundo lugar, a Cidade Autônoma de Buenos Aires abriga 159 salas e fica com 134 salas. Isso significa dizer que as salas de cinema da província de Buenos Aires somadas (499 salas) representam 53,48% dos cinemas existentes na Argentina.

Quinze cinemas do programa ficam localizados também nessa região. Não foi possível verificar durante o trabalho se as zonas da cidade em que as salas foram instaladas atendem à população com menor poder aquisitivo, que seria uma possibilidade de democratização do acesso.

De qualquer forma, não se observa uma descentralização geográfica das salas, ainda que tenha havido a instalação delas em todas as províncias. Abaixo, a tabela apresenta uma relação entre a população e o número de salas em cada uma delas.

Tabela 13: Número de salas de cinema em províncias da Argentina

Província	População	% de população	Salas de cinema	% de salas
Buenos Aires	15.625.084	38,95%	340	36,44%
Cidade Autônoma de Buenos Aires	2.890.151	7,20%	159	17,04%
Córdoba	3.308.876	8,25%	104	11,15%
Santa Fé	3.194.537	7,96%	76	8,15%
Mendoza	1.738.929	4,33%	45	4,82%
Tucumán	1.448.188	3,61%	23	2,47%
Salta	1.214.441	3,03%	21	2,25%
Corrientes	992.595	2,47%	16	1,71%
San Juan	681.055	1,70%	16	1,71%
Entre Ríos	1.235.994	3,08%	15	1,61%
Chaco	1.055.259	2,63%	14	1,50%
Neuquén	551.266	1,37%	12	1,29%
San Luis	432.310	1,08%	11	1,18%
Catamarca	367.828	0,92%	10	1,07%
La Rioja	333.642	0,83%	10	1,07%
Santiago del Estero	874.006	2,18%	10	1,07%
Chubut	509.108	1,27%	8	0,86%
Misiones	1.101.593	2,75%	8	0,86%
Río Negro	638.645	1,59%	8	0,86%
La Pampa	318.951	0,80%	7	0,75%
Santa Cruz	273.964	0,68%	7	0,75%
Terra do Fogo	127.205	0,32%	6	0,64%
Formosa	530.162	1,32%	4	0,43%
Jujuy	673.307	1,68%	3	0,32%

Total	40.117.096	100,00%	933	100,00%
-------	------------	---------	-----	---------

Fonte: Elaboração do próprio autor com dados do Instituto Geográfico Nacional (INC) e INCAA (2017)

Esta tabela aponta que a distribuição das salas continua sendo realizada nas áreas de maior densidade populacional. Ao ver a lista de salas que tem a gestão do INCAA, pode-se ver que algumas localidades que não teriam salas comerciais foram beneficiadas, mas não se pode afirmar que o programa teve êxito, já que várias salas foram abertas onde já existiam cinema que atendiam à população.

Pode-se entender, portanto, que o programa foi mais eficaz para garantir um espaço de exibição das produções argentinas, mas não conseguiu realizar um aumento no acesso, ao menos no critério geográfico de localização dos cinemas. Assim, não foi possível colher dados que pudessem confirmar mais acesso em camadas sociais, ressaltando o fato de que o preço do ingresso nas salas é, em média, metade do preço em salas convencionais.

3.7 A mudança de governo e os impactos na política cinematográfica

Em 22 de novembro de 2015, as eleições apresentam uma mudança de paradigma na Argentina. Mauricio Macri é eleito presidente após 12 anos de Kirchnerismo³⁹. Ao assumir a posição de chefe do executivo, o presidente muda a filosofia do governo anterior, defendendo uma economia mais aberta para o mercado com menos regulamentação e intervenção estatal.

Para presidir o INCAA, indica Alejandro Cacetta para substituir María Lucrecia Cardoso, que ocupava o cargo anteriormente. Ele assume a missão de "promover uma renovação"⁴⁰ já que o instituto era sempre alvo de críticas sobre a condução de suas políticas realizadas no governo anterior.

³⁹ É o termo usado para se referir ao período de governo dos presidentes Néstor Kirchner (2003 a 2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007 a 2015).

⁴⁰Notícia disponível em: <https://www.laizquierdadiario.com/Alejandro-Cacetta-un-CEO-del-cine-y-la-TV-al-INCAA>.

Com a necessidade de comunicar uma forte mudança na gestão, foram traçadas cinco metas: a) Expandir o público do cinema, criando produções inovadoras; b) Desenvolver conteúdo audiovisual multiplataforma; c) Facilitar a participação financeira mista e privada; d) Federalizar e promover produções regionais com subsídios do INCAA e e) Expandir as produções para as regiões e para o mundo.

Entretanto, a gestão de Cacetta durou bem menos que os quatro anos de mandato que o presidente do INCAA tem legalmente garantidos. Em pouco mais de um ano na presidência, denúncias de corrupção com os recursos do Instituto fizeram com que o governo o pressionasse para que renunciasse ao cargo, o que fez em 12 de abril de 2017, conforme comunicado oficial⁴¹. Para suceder Cacetta, o governo confirma o vice-presidente, Ralph Haiek, como o novo presidente do INCAA.

Além das denúncias, o antigo presidente também era criticado por ter mantido gerentes que eram ligados ao Kirchnerismo e que eram os responsáveis por apoiarem projetos que seriam, na verdade, voltados para o financiamento desse grupo político. Em junho do mesmo ano, o promotor federal Guillermo Marijuan apresentou uma denúncia contra Cacetta e outras duas ex-presidentes do órgão: Liliana Mazure e Lucrecia Cardoso. O processo ainda não foi encerrado até a conclusão deste trabalho.

Nesses dois anos, com um novo governo, o órgão mais importante de defesa da produção audiovisual argentina não teve mudanças significativas nas políticas. A alteração mais significativa foi a unificação de todos os programas existentes e a criação de uma nova identidade visual.

No início de abril, dia 03, pouco tempo antes da saída de Cacetta, o INCAA lança o projeto CINE.AR, que é vinculado às salas, ao canal de televisão e à plataforma de vídeo por demanda de filmes argentinos. Assim, a alteração tem impacto direto na rede *Espacio* INCAA, que passa a se chamar CINE.AR Sala.

⁴¹ A nota foi publicada no sítio do INCAA, podendo ser acessada no endereço: <http://www.incaa.gov.ar/novedades/7021>.

Mas isso não significa que a política será mantida, apenas com a alteração do seu nome. O programa foi formalmente questionado pela Federação Argentina de Expositores Cinematográficos, Fadec, entidade formada por duas Associações Cívicas, a Associação de Empreendedores Cinematográficos.

A petição⁴² encaminhada pela associação explicita que não é a primeira solicitação de suspensão de uso indevido das salas, argumentando que as salas desvirtuam os objetivos e praticam concorrência desleal com as salas de cinema convencionais e que devem ser conduzidas mediante a um propósito original: promover a divulgação de material nacional em áreas onde não existem outras alternativas.

O documento apresentado afirma que foram criadas salas a menos de 500 metros de salas que já funcionavam anteriormente e entendem que em várias delas há uma concorrência desleal, uma vez que o valor cobrado nas salas públicas é inferior ao preço dos cinemas representados pela entidade.

Desde a apresentação dessa solicitação, não houve nenhuma medida que interrompesse o funcionamento de nenhum *Espacio* INCAA e novas salas foram inauguradas (três) ainda no ano de 2017. É necessário, no entanto, ressaltar a mudança política que orienta as políticas públicas argentinas nos últimos dois anos e que ainda podem refletir no setor audiovisual, que talvez ainda não tenha se implementado em razão da troca de comando.

⁴² A íntegra da petição pode ser lida, em espanhol, na notícia publicada no site <http://www.otroscines.com/nota?idnota=11055>.

Considerações finais

Este trabalho nasceu da observação das políticas públicas desenvolvidas no campo audiovisual pela Ancine. É fácil perceber como é intenso o incentivo à produção de filmes nacionais, mas, por outro lado, como tem sido discreto em relação a programas de ampliação no acesso às obras audiovisuais, principalmente, aquelas realizadas por produtores independentes, que, em sua maioria, são realizadas com recursos públicos.

Ao iniciar as pesquisas do tema, nota-se que as referências bibliográficas que auxiliam no trabalho são tratadas em áreas de estudo que observam o Direito à Cultura de maneira mais cara que os trabalhos jurídicos relacionados ao assunto encontrados durante o processo para a estruturação deste trabalho.

É importante ressaltar a relevância da cultura em uma sociedade e sua proteção normativa estar localizado no nível constitucional apenas materializa essa importância no mundo jurídico. Este valor, contudo, não se efetiva como objeto de estudo no campo acadêmico do direito e das políticas públicas, sendo necessária a reflexão se esta desconsideração pode resultar em problemas mais complexos na nossa estrutura social.

Ao observar que as políticas culturais buscam conceitos dentro do próprio universo das políticas públicas, nota-se que o objeto de estudo ainda é rico e que pode apresentar várias possibilidades para serem abordados sob uma ótica de direito constitucional, administrativo e social.

Partindo destes conceitos e avançando nos programas que este trabalho se propôs a descrever, se teve como ponto inicial a constatação do baixo número de salas de cinema existentes no território brasileiro e a sua concentração nos grandes centros urbanos contribuíram para a queda da média de público, além da queda na renda dos filmes nacionais a partir da década de noventa, mesmo com um aumento anual do número de produções.

A partir dessa realidade veio o interesse em investigar quais as políticas desenvolvidas para aumentar o número de salas e, conseqüentemente, garantir o acesso deste bem cultural a um maior número de pessoas na

sociedade. Ainda que o simples crescimento nominal não seja determinante para aumentar a oportunidade, este é um indicador relevante.

Ao escolher três políticas que buscam estimular a criação de salas de cinema, foi curioso notar que todas elas foram implementadas por governos de centro-esquerda e de caráter mais democrático, reforçando o papel do Estado para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

O espaço temporal entre os projetos estudados compreende um pouco mais que a última década, o que os aproxima no contexto histórico econômico mundial, ainda que existam particularidades na microrrealidade de cada ente público e das possibilidades para implementação de cada política.

Partindo da realidade nacional, encontramos o programa “Cinema Perto de Você”, única ação que é dedicada para a expansão do parque exibidor no país. Nota-se que a ação foi criada quase 10 anos depois da criação da própria Ancine, demonstrando que esse problema ainda precisa ganhar relevância dentro da própria instituição para ser melhor debatido e que novos desenhos podem surgir.

Ao observar o contexto histórico e político que influenciou na estrutura jurídica em que a Agência foi instituída na Administração Pública federal, nota-se que o caráter híbrido de regular e fomentar um mercado como o audiovisual acaba sendo importante no desenho e modelagem das ações legalmente atribuídas a ela.

Como a década anterior foi marcada por um distanciamento do Estado da produção audiovisual, a Ancine priorizou suas políticas iniciais para incrementar a produção nacional, que já vinha se reestruturando com leis de incentivo. Em contrapartida, o mercado exibidor já sofria com fechamento de salas e conseqüente redução do número de cadeiras para que esta crescente produção pudesse ser vista pelo público.

Além das questões econômicas apresentadas neste trabalho que motivaram a diminuição de salas, a evolução tecnológica também foi relevante para que salas de cinema fossem fechando em cidades menores.

O parque exibidor reduziu e se tornou obsoleto sem que nenhuma ação concreta fosse apresentada pelo próprio mercado ou pelo Estado. Havia dois

problemas centrais: a cadeia econômica audiovisual se fragilizava e o acesso aos bens culturais estava sendo reduzido.

O programa estudado neste trabalho teve sua formulação a implementação com foco para o primeiro problema. Diante dos resultados apresentados, é necessário reconhecer que as metas de digitalização e aumento do número de salas foram alcançadas de forma exitosa.

Entretanto, não houve avanços relevantes nos objetivos de descentralização geográfica da localização das salas e a inclusão de público de faixas de renda mais baixas, o que seria uma promoção do acesso aos filmes e potencialmente a outras formas de manifestação cultural nas salas que fossem criadas.

Além destes fatores que foram exitosos na ação, um aspecto que poderia ser contemplado no programa é aumentar a programação de filmes nacionais nos cinemas construídos com recursos desta política, contribuindo para maior circulação das produções nacionais e diversidade de produtos audiovisuais à disposição da população.

O caso da Ancine conseguiu elevar o tamanho do parque exibidor no Brasil, sem, contudo, quebrar a lógica comercial de cinemas de shopping, o que pode apresentar ganhos econômicos para a indústria cinematográfica, que é relevante, mas não enfrenta a desigualdade econômica e não estimula a formação de um novo público de cinema e audiovisual.

Não é possível afirmar, mas parece ser razoável indicar que esta concentração pode influenciar na estagnação do número de ingressos vendidos para obras nacionais. O público que vai às salas para consumir estas obras fica localizado no mesmo local e com o crescente número de produções lançadas, as obras brasileiras acabam competindo pelos espectadores entre elas, sem possibilidade de formação de um novo público em novas cidades.

Esta exclusão não é benéfica em duas esferas do campo cultural: não aumenta o número de pessoas que têm acesso às obras nacionais, não efetivando o acesso aos bens culturais e; a grande maioria destes filmes são produzidos utilizando recursos públicos para sua produção, sendo prejudicial no aspecto de circulação da produção cultural e econômico desta indústria.

Diferente da proposta implementada na esfera federal, a política pública desenvolvida no município de São Paulo, pela empresa pública SpCine, é focada em enfrentar as barreiras geográficas de acesso, permitindo que cidadãos que nunca tiveram a oportunidade de frequentar um cinema possam experimentar essa forma de consumo cultural.

O interessante do projeto desenvolvido na capital paulista é que a lógica foi contrária à que norteou a política da Ancine. Enquanto este se concentrou na elevação do número de salas sem determinar o local e a região em que elas seriam construídas, aquele teve como foco suprir uma ausência de equipamentos culturais em áreas da cidade.

O levantamento realizado pelo órgão localizou onde não havia salas de cinema e quais as possibilidades viáveis para o orçamento disponível tornariam possível esta implementação. Este estudo revelou a oportunidade de integração entre a educação e a cultura, que tem sido pouco associada nas ações estatais.

Esta opção se mostrou acertada pelos resultados da avaliação do programa até agora e ainda permitiu sua rápida implementação, já que a estrutura física já estava construída.

Necessário fazer o destaque que esta interação entre educação e cultura já foi fortalecida em momentos anteriores da história recente do nosso país e com resultados importantes para o desenvolvimento das duas áreas. Neste sentido, este trabalho apontou a inclusão de previsão normativa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394) da obrigação de exibir filmes brasileiros como atividade curricular complementar de no mínimo 2 horas mensais.

Esta norma, ainda que não seja objeto específico deste trabalho, observa a regra basilar esculpida no artigo 215 da Carta Constitucional que orienta esta dissertação. Uma política de acesso e que não parece ser implementada, ainda que a lei já esteja em vigor há quase três anos.

Voltando ao caso do Circuito SpCine, entende-se que este modelo conseguiu, dessa maneira, atingir de forma mais eficiente a democratização do acesso às obras audiovisuais, aumentando a população que frequenta salas de cinema, com potencial capacidade de formação de público.

A política que no início enfrentou a resistência do grupo de exibidores comerciais na sua elaboração, mas, ao ver que a ampliação do acesso ao público pode resultar em incremento na demanda de consumidores de cultura e resulta em benefício no campo econômico que a cultura também representa, teve o apoio dos representantes deste segmento do setor cinematográfico.

Em pouco mais de dois anos de funcionamento do programa, os números indicam que as salas públicas em funcionamento na capital paulista têm público semelhante às salas comerciais quando medidas as taxas de ocupação dos assentos.

O que se diferencia é o perfil socioeconômico destes frequentadores, que têm à sua disposição uma experiência até então inexistente para este grupo. O impacto desta medida pode ir além de ver o filme e resultar em outros aspectos que podem ser melhores estudados em trabalhos posteriores.

Esta percepção não foi a mesma no caso argentino, que foi aqui estudado, em que os exibidores frequentemente questionam a política do INCAA de estimular a abertura de salas públicas de cinema em nosso país vizinho.

O programa mais antigo entre os estudados neste trabalho mostra que as salas instaladas em locais que não são atrativos para grandes salas comerciais são importantes para construir um local de atividade cultural e integração social, não tendo como foco central o desenvolvimento econômico da indústria cinematográfica, garantindo espaço de tela para as produções locais.

Contudo, ao levar salas para locais onde existem espaços comuns a preços bem mais baixos, o programa sofre críticas de praticar concorrência desleal. Não foi possível conseguir dados que pudessem comprovar que os frequentadores destes espaços públicos estariam deixando de frequentar as salas com ingressos mais caros ou se seria uma nova demanda de espectadores que os cinemas convencionais não atendiam por uma barreira econômica.

Em síntese, as três políticas efetivamente aumentaram o número de salas de cinema nos territórios de sua atuação, mas isso não é uma garantia

de expansão do acesso em outras dimensões que as barreiras também são um empecilho.

É certo que vivemos uma época de convergência digital e que as salas de cinema vivem uma crise de público. Mas o espaço público pode ser mais rico que um equipamento cultural, que exhibe obras audiovisuais, como pode se observar nas experiências de São Paulo e da Argentina. Ele pode ser um lugar de encontro e de convivência entre as pessoas da localidade e que tem o cinema como elemento desencadeador dessa transformação.

Não se exclui outras possibilidades de divulgar as produções nacionais em outras mídias de custo mais baixo, como a internet, mas a existência de uma sala para experiências e as trocas coletivas são relevantes para a constituição de uma identidade e de unidade entre pessoas.

Com relação à investigação e à análise comparativa de cada iniciativa estudada, entende-se que as experiências apresentadas podem contribuir para aprimorar o aspecto cultural que não foi alcançado no programa desenvolvido pela Ancine.

O programa “Cinema Perto de Você” pode manter as ações voltadas para o desenvolvimento econômico desta indústria, mas é possível, diante dos dois casos apresentados, realizar ações mais concretas que atendam mais ao propósito disposto no art. 215 da Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Sérgio; BUTCHER, Pedro. **Cinema, desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2003.

AMATRIAIN, Ignacio (org.). **Una década de nuevo cine argentino 1995-2005: industria, crítica, formación, estéticas**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2009.

AUTRAN, Arthur. **O pensamento industrial cinematográfico brasileiro**. 2004. 283 p.. Tese de Doutorado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes, Campinas, 2004.

_____. O cinema brasileiro contemporâneo diante do público e do mercado exibidor. In: **XVIII Encontro da Compós**. Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.

BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. **Two Faces of Power**, American Science Review 56: 947-952. 1962.

Barbalho, Alexandre. **Textos nômades: política, cultura e mídia** / Alexandre Barbalho. – Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.

BARONE, João Guilherme. **Exibição, crise de público e outras questões do cinema brasileiro. Sessões do imaginário**: cinema, cibercultura, tecnologias da imagem. Revista Famecos/PUCRS, Porto Alegre, nº 20, p. 6-11, dez 2008.

BARONE, João Guilherme.. **Exibição, crise de público e outras questões do cinema brasileiro**. Revista Sessões do Imaginário - PUCRS, Porto Alegre. n. 20, 2008.

BERNARDET, Jean-Claude. **Historiografia clássica do cinema brasileiro metodologia e pedagogia**. São Paulo: Annablume Editora, 2008.

_____. Por um cinema brasileiro ilógico. In: BALLERINI, Franthiesco. **Cinema brasileiro no século XXI: reflexões de cineastas, produtores, distribuidores, exibidores, artistas, críticos e legisladores sobre os rumos da cinematografia nacional.** São Paulo: Summus, 2012

BORGES, Danielle. **A retomada do cinema brasileiro: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005.** 2007. 170 p.. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação). Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2007.

Botelho, Isaura & Fiore, Maurício. **O Uso do Tempo Livre e as Práticas Culturais na Região Metropolitana de São Paulo.** 2007. Disponível em: http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/IsauraBotelho_MauricioFiore.pdf. Acesso em: 19 nov. 2017.

BOURDIEU, Pierre e DARBEL, Alain. **O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público.** São Paulo: Edusp/Zouk, 2003.

BRASIL. Agência Nacional do Cinema. Instrução Normativa no 77, de 7 de outubro de 2008. Estabelece as normas gerais para a execução do programa de fomento à universalização do acesso às obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de longametragem no segmento de mercado de salas de exibição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 out. 2008.

BRASIL. Presidência da República. Lei 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 set. 2011.

BRASIL. Presidência da República. Lei 12.599, de 23 de março de 2012. Institui o Programa Cinema Perto de Você e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mar. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Proac) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1991.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jul. 1993.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória n. 2228-1, de 6 de setembro de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2001.

BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BUNDT, R. Os modelos de fomento ao cinema no Brasil e na Argentina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE A ESCOLA LATINO-AMERICANA DE COMUNICAÇÃO - CELACOM, 11., 2007, Pelotas. Anais... Pelotas, Universidade Federal de Pelotas, 2007.

CALABRE, Lia. (Org.). **Políticas culturais: reflexões e ações**. São Paulo: Itaú Seu localCultural, 2009.

CALIL, Carlos Augusto. Panorama Histórico da Produção de Filmes no Brasil. **Revista Estudos de Cinema**, EDUC/FAPESP, Estudos de Cinema, São Paulo, n. 3, p. 13-4, 2000..

CAMARGO, Rodrigo Albuquerque. **A experiência do Fundo Setorial do Audiovisual**. In: SANTOS, Rafael dos; COUTINHO, Angélica (Org). Políticas Públicas e Regulação do Audiovisual. Curitiba-PR: CRV, 2012.

CAMPERO, Ricardo Agustín. **Nuevo Cine Argentino**: de Rapado a Historia extraordinarias. Buenos Aires: Biblioteca Nacional, 2009.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984

FORNAZARI, Fabio Kobol. **Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav**. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 40, n. 4, p. 647-677, Ago 2006.

FRANCO, Marília. (2010). **Hipótese-cinema: múltiplos olhares**. In: Revista Contemporânea de Educação – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro. RJ., v.5, n.9. janeiro/julho 2010.

FRESQUET, A. e MIGLIORIN, Cezar. **Da Obrigatoriedade do Cinema na Escola, notas para uma reflexão sobre a Lei 13.006/14**. In: **Cinema e educação: a Lei 13.006 Reflexões, perspectivas e propostas**. Disponível em: <http://www.educacao.ufrj.br/portal/livros/Cinema%20e%20eduCa%C3%A7%C3%A3o%20a%20lei%2013.006.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987

GATTI, André Piero. **Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira (1993-2003)**. 2005. 343 p.. Tese (Doutorado em Multimeios) - Instituto de Artes da Universidade Estadual de Campinas: Campinas, 2005.

GETINO, Octavio. **Cine argentino: entre lo posible y lo deseable**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2005

GONZÁLEZ, Roque. **El Grupo Cine Liberación y el manifiesto Hacia un tercer cine**. 2013. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/envermusik/el-grupo-cine-liberacion-y-el-manifiesto-hacia-un-tercer-cine>. Acesso em: 14 set. 2017

GUIMARÃES. Samuel Pinheiro. **Por uma política cultural eficaz**. Revista Princípios EDIÇÃO 67, NOV/DEZ/JAN, 2002-2003

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos Territórios à Multiterritorialidade**. In: Heidrich, Álvaro et al. (Org.). **A emergência da multiterritorialidade: a resignificação da relação do humano com o espaço**. 1ª ed. Porto Alegre (RS): Editora da ULBRA e Editora da UFRGS, 2008. p. 19-36.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações e culturais**. SOVIK, Liv (org). Tradução de Adelaine La Guardia Resende. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. 215p. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2011.

JOHNSON, Randal. Ascensão e queda do cinema brasileiro, 1960-1990. **Revista USP**, São Paulo, n. 19, p. 31-49, set-nov. 1993.

LASWELLLaswell, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

MANTECON, A. R. **O que é público?** In: Revista Poiesis n.14, 2009, p. 175-215.

MARINO, Santiago. **Políticas de comunicación del sector audiovisual: las paradojas de modelos divergentes con resultados congruentes**. 2012.. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2012.

MARINO, Santiago; MASTRINI, Guillermo; BECERRA, Martín. O processo de regulação democrática da comunicação na Argentina. **RECIIS – R. Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 104-113, Nov., 2010. Disponível em: <http://www.reciis.cict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/415/674>. Acesso em: 03/01/2018

MARSON, Melina Izar. **O cinema da retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. 2006. 198 p.. Dissertação [Mestrado em Sociologia]. - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006

MELEIROS, Alessandra (org.). **Cinema e Economia Política**. São Paulo: Escrituras Editora, 2009

MICHEL, Rodrigo Cavalcante; AVELLAR, Ana Paula. **Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas**. *Nova econ.*, Belo Horizonte, v. 24, n. 3, p. 491-514, Dec. 2014.

Miller, Toby e Yúdice, George (2004): **Política cultural**. Barcelona: Gedisa, 2004.

MONSORES, Carla Sobrosa Mesquita. **A melhor Diversão? Para Quem? Consumo de Cinema no Brasil na Era dos Multiplexes**. 2011. 118p. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2011.

NAGIB, L.O. **Cinema da Retomada – depoimento de 90 cineastas dos anos 90**. São Paulo: 34, 2002.

PACHECO, R. S. **Agências reguladoras na infra-estrutura e na área social no Brasil: gênese e indistincões**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 28. *Anais...* Caxambu, 2004.

PEROVANO, D. G. **Manual de metodologia científica: para segurança pública e defesa social**. 1 ed. São Paulo: Jurua Editora, 2014.

ROSÁRIO, Neusa Martins. **Mapeamento dos equipamentos e manifestações culturais no município de Serrolândia/BA**. Monografia apresentada como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Comunicação, no curso Comunicação Social – Produção em Comunicação e Cultura de graduação, da Universidade Federal da Bahia, 2010.

SANTOS, Suzy dos. **Uma convergência divergente: a centralidade da TV aberta no setor audiovisual brasileiro**. Tese [Doutorado em Comunicação e Cultura Contemporâneas]. Salvador: Faculdade de Comunicação da Universidade Federal da Bahia, 2004

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SEMPERE, Alfons Martinell. **As relações entre políticas culturais e políticas educacionais: para uma agenda comum**. In: COELHO, Teixeira.(org.) **Cultura e educação**. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural, 2011.

SILVA, Hadija Chalupe da. **O filme nas telas: a distribuição do cinema nacional**. São Paulo: Ecofalante, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Susete R. da. **O pensamento vivo de Mario de Andrade: dos parques infantis aos CEUs da Cidade de São Paulo**. Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista – UNESP - para obtenção do título de Mestre em Artes, 2012.

SIMIS, Anita. A política cultural como política pública. In: RUBIM, Antônio; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. v. 1, p.133-155.

SIMIS, Anita. **A política cultural como política pública**. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas (Org.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, p.133-155.

SIMIS, Anita. **Cinema e política cinematográfica**. In: BOLAÑO, César; GOLIN, Cida; BRITTOS, Valério (Orgs.). Economia da arte e da cultura. São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 137-164.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias ., n.16, pp.20-45, 2006.

STEFANI, E. B. **A geografia dos cinemas no lazer paulistano contemporâneo: redes e territorialidades dos cinemas de arte e multiplex**. São Paulo: dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH USP, 2009.

TIERRA, Pedro. **Notas para um debate sobre políticas públicas de cultura e projeto nacional**. In: Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan-abr 2005. p. 141-148

VENTURA, Tereza. **Notas sobre política cultural contemporânea**. Revista Rio de Janeiro, n. 15, jan./abr. 2005, p. 77-89.

YÚDICE, George. **A conveniencia da cultura; usos da cultura na era global**. Belo Horizonte; Editora UFMG/Humanitás, 2006.

APÊNDICE

Apêndice – Transcrição de entrevista com Alfredo Manevy realizada em 17/11/2017, por telefone

Como foi o processo de elaboração da política? Houve um diagnóstico preliminar?

Foi um processo de muito diálogo. Quando chegamos na Secretaria de Cultura, fizemos um diagnóstico do setor, não havia nada na Secretaria do que havia era comparação com Rio de Janeiro que tinha Rio filme. São Paulo não tinha nada, tinha muito pouco na verdade, uma *film commission* capanga que não tinha base regulatória para atuar na cidade.

Então foi constituído um ambiente de diálogo com setor e o secretário e eu chamamos todas as entidades e propusemos que eles se entendem entre si um consenso mínimo do que deveria ser SpCine até porque criar uma empresa no Brasil já é difícil em qualquer momento. Eles precisavam chegar uma visão mínima e todos se reuniram durante dois meses e voltaram com documento que todas as entidades assinaram e a partir desse documento trabalhamos juntos na secretaria com diagnóstico e com a base de construção da agenda eu posso te mandar o documento, inclusive com 3 grandes diretrizes dessa política que são criatividade; inovação e acesso; comercialização e internacionalização da produção paulistana.

Dentro da diretriz inovação e acesso, o circuito SpCine já surgiu como uma política da empresa que estava surgindo?

Sim. Desde o início foi feito um diagnóstico dentro da secretaria sobre a infraestrutura que a prefeitura detinha, com potencial de agregar possíveis salas de cinema. Chegamos a 94 equipamentos identificados que poderiam ser adaptados para integrar em um circuito da Prefeitura de São Paulo que é bastante coisa. Na primeira reunião onde apresentamos o projeto para o prefeito Fernando Haddad, tínhamos esse levantamento e ele ficou surpreso. Entendeu que um circuito de salas poderia ser uma das grandes políticas da

SpCine dado que um dos gargalos da produção brasileira exatamente a dificuldade de visibilidade de tela na configuração do circuito exibidor brasileiro.

Então, realmente isso desde o início, o projeto teve um sinal verde dele. Modelamos um programa que já que foi sendo amadurecido enquanto a empresa era constituída em 2013. Foi um processo de definição do organograma e aprofundamento do desenho institucional e construção das políticas. Muitas delas já estavam formuladas e prontas para serem implementadas, como é o caso do circuito, o que permitiu a gente fazer em quatro anos a rede de 20 salas.

Dar importância à exibição e formação de público na cadeia de valor do audiovisual significa, na sua opinião, uma dupla importância: econômica e cultural? Foi possível contemplar esses dois aspectos na elaboração da política de criação de salas?

Houve uma percepção clara de que se não nós não investimos no outro elo da cadeia que fortaleça a exibição, a gente repetiria a distorção de olhar para um aspecto da cadeia da cadeia e desconsiderar um dos pontos vitais que é relação com a cidade a relação com público.

Outro dado importante que surgiu naquele período era que de uma pesquisa do SESC que 30% dos paulistanos nunca foi o cinema na vida na classe D e E e quando pega como um todo dá 15% da população. Ou seja, um número altíssimo numa cidade que é referência da América Latina referência cultural não poderia ter-se *apartheid* sociocultural, então a gente estaria enfrentando duas questões: o gargalo da produção cinematográfica paulista e brasileira e a exclusão de uma parte significativa da população formando público. O projeto nasceu com essa dupla ambição e com recorte no conceito original da SpCine, e eu acho que é um diferencial, para o programa que chega a 700 - 800 mil pessoas no seu primeiro ano de execução

O diagnóstico da necessidade de uma política de acesso é anterior a criação da SpCine, mas a implementação foi feita rapidamente após a

criação dela. Você atribui a algum fator essa celeridade na concretização do projeto?

Atribuo ao fator planejamento e também a nossa experiência como gestores culturais já vimos de 8 anos de experiência no ministério da cultura, então a gente não perdeu tempo, já buscamos o máximo de serenidade aprovamos além do primeiro ano.

Então você sabe o quanto é difícil aprovar lei, ainda mais de criação de uma empresa. A gente conseguiu criar um ambiente político positivo para que a lei fosse elaborado e enviado e sancionar aprovada na Câmara e sancionada pelo prefeito em 12 meses nos primeiros 12 meses de governo. Isso foi imprescindível, um fator decisivo para que a empresa fosse inaugurada a tempo.

Com desenho de implementação quase pronto, facilitou especialmente no ambiente político dentro da prefeitura junto ao setor, a gente foi criando um ambiente saudável para o projeto ser compreendido e apoiado por todo mundo não pela maioria então na escola técnica importante outro aspecto importante foi a relação com a Secretaria de Educação que tava pavimentada numa boa articulação por cima entre cultura e educação para trazer os céus para o projeto, a maneira cuidadosa com a que a gente buscou dialogar com as particularidades dos CEUs, envolvendo a secretaria de educação desde o início.

Nós também fizemos um processo de escuta com exibidores do mercado produtores distribuidor e também com gestores de salas independentes em todo Brasil, então a gente investiu muito inteligência para não repetir erros. A gente mostrou os mapas do circuito comercial em São Paulo. Eles vieram preocupados num primeiro momento porque ficaram assustados que poderia haver uma concorrência. Quando eu mostrei o mapa e falei do objetivo geral e também eles viram que eu estava disposto ao diálogo, eles se transformaram em parceiros, passaram a entender o projeto.

Acho que isso foi decisivo para eles entenderem que o nosso papel é outro e depois da primeira resistência, soube que o projeto chegou em Atlanta nos Estados Unidos para um grande exibidor americano que atua no Brasil. Seu representante legal leu a matéria e disse “Olha que ótimo. A Prefeitura de São Paulo vai formar público para nós, que maravilha”.

Em pouco tempo, já houve uma avaliação do resultado das salas?

Sim, já temos uma avaliação quantitativa e qualitativa. São avaliações importantes: a meta era chegar a 660 mil pessoas em um ano e o último dado é que esse montante está em torno de 700000 pessoas, um pouco mais. O outro estudo qualitativo nós fizemos com público com mais de mil pessoas, que resultou numa aprovação de mais de 95% do circuito da programação da qualidade das salas.

E o custo? Como foi feito o investimento dos recursos? Hoje a gestão das salas é feita por quem e qual a intervenção da SpCine nesta gestão?

A divisão foi feita assim: a programação dos filmes é da SpCine; a gestão das salas é feita uma empresa exibidora. Em cada sala há um programador de um bilheteiro um projetorista e um gerente. O custeio das salas (manutenção, limpeza e segurança) é feita pela prefeitura, já era feito pelo equipamento já existente.

Entendemos que o mais importante era a programação e a política de programação. Não era objetivo que a gente absorvesse 60 funcionários na estrutura da empresa. Então a gente trabalhou no sentido de ter uma empresa parceira que, atendendo a critérios do edital, deveria contratar pessoas da comunidade capacitados para exercer a função de gestores na sala de cinema o que deu muito certo. E só é uma garotada que cuida da sala de cinema na periferia e isso é incrível.

Todo equipamento foi licitado de maneira que os equipamentos foram comprados a partir de uma concorrência entre os quatro principais fornecedores de projetor e sistema de som para sala de cinema profissional

Uma política pública de exibição como a realizada no município de São Paulo foi inspirada em alguma experiência anterior em outro país/cidade?

Olha, a gente procurou referências no Brasil e fora do Brasil. O circuito INCAA, na Argentina, apesar de ser bastante diferente era algo que a gente tinha uma certa referência. Estudamos algumas salas pontuais no Brasil que exercem a programação em periferia, favelas e comunidades vulneráveis. Tem uma experiência interessante, não de circuito, mas de salas, tal como no Rio de Janeiro tem o Ponto Cine e outros projetos semelhantes pelo Brasil América Latina.

Mas a gente claramente percebeu que a gente estava entrando no terreno do novo, no sentido de que não tinha nenhuma rede como essa conhecida para gente copiar o modelo. A gente teria que realmente inventar um modelo partindo dessas experiências que acumularam conhecimento, erros e acertos.

Você acredita que este modelo poderia ser adotado em uma política nacional de formação de público?

Eu acredito que sim, que caberia uma proposta nacional nesses termos e acho, claro, que o modelo teria que ser um pouco diferente. A gente teria que pensar em outros termos. Às vezes eu acho que como mostrou dá certo, o valor não é alto e vai haver o resultado positivo. Ajuda muito o cinema brasileiro no sentido de como circuito que às vezes cumpre o papel de mantenedor que o circuito principal não é capaz de cumprir.

Acho que vale a pena pensar um circuito nacional e até latino-americano com um modelo semelhante envolvendo prefeitura, envolvendo governos estaduais ou até realizando por meio de mapeamento de equipamentos utilizados com Sesc Sebrae. O Brasil tem muito equipamento construído não utilizado e olha que o CEU não é subutilizado e ainda assim a gente conseguiu conciliar, é um modelo de programação regular. Tem que aproveitar essa infraestrutura existente no território e potencializar, ela pode tornar o projeto de baixo custo relativamente e de resultados maximizadas e acho que tem circuito ter um circuito no Brasil que seja uma diferente do circuito comercial. Acho que é um

problema, então a gente deveria olhar com generosidade para uma política pública de acesso e sala de cinema no Brasil.

O circuito alternativo, que forma público, pode ser uma política mais eficiente para produção nacional que a cota de tela que é o mecanismo utilizado atualmente?

Acredito que a cota de tela é uma cunha, um elemento, um bode na sala que pressiona o mercado até um mínimo de dignidade. Não é para o cinema brasileiro o mínimo, vamos dizer assim: é o grau zero da dignidade, mas é pouco. Ela não é capaz de criar uma relação de empatia com público, não é um mecanismo que tem essa eficiência.

Eu acho que o circuito tem uma eficiência muito maior na criação de público do cinema, para o cinema brasileiro e na criação de hábitos no enfrentamento da pirataria também. Gasta-se milhões em campanhas ineficazes para convencer a não ter pirataria, não dá certo. Essas pessoas vão cinema nesse circuito estão sendo preparadas para serem consumidores no momento que tiver poder aquisitivo elas vão assinar vão pagar o ingresso.

Então, acho que são políticas baratas como o circuito, que tem um grande benefício de atingir o cerne da questão da exclusão. E sem público não tem mercado, então até para o desenvolvimento econômico também é importante.

A Ancine tem, desde 2012, o programa Cinema Perto de Você, que tenta estimular a criação de salas comerciais em cidades médias no país. A expansão e digitalização do parque exibidor brasileiro priorizou as salas comerciais e sem contrapartida de aumento da cota de tela ou outra medida para a produção nacional. Como você avalia estas políticas da Agência?

Eu acho que a Ancine foi muito, mas muito mais bem-sucedida em políticas como a lei da TV paga e a expansão do mercado de TV por assinatura do que foi no circuito exibidor.

O desenho dessa linha de estímulo mercado exibidor não mudaram a realidade e não houve um boom de sala de cinema do Brasil. Houve um crescimento pequeno quase vegetativo em relação ao crescimento do Brasil, não houve uma diversificação dos modelos de negócio, não houve uma saída do Shopping Center de maneira significativa. Claro tem casos aqui ali, sei que houve uma expansão com uso dessas linhas relativo do BNDES, mas alguns exibidores têm utilizado para conseguir expandir suas redes. Não se trata que ele não fez nada e não fez coisas importantes. O mercado reconhece isso, mas não foi suficiente.

Acho que faltou um pouco de ousadia dessa política da exibição de maneira a buscar não depender apenas da malha privada, tentando combinar com outras malhas do sistema “S”, do terceiro setor, e agindo de maneira mais ativa nessa questão. Talvez pela natureza da agência, ser uma agência reguladora de fomento, ela não se sente à vontade para fazer, mas teria parceiros que poderiam fazer. Então acho que faltou mesmo. Faltou a imaginação e ousadia que a Ancine teve em outras políticas e faltou na exibição.

A utilização de equipamentos do próprio MinC poderia reproduzir este modelo da SpCine?

Talvez, alguns museus. Mas a rede mais interessante é a das universidades federais, na minha opinião.