

**Cinema Perto de Você: análise de uma política pública de acesso ao cinema nacional**

Cinema Perto de Você: análisis de una política pública de acceso al cine brasileño

Cinema Perto de Você: analysis of a public policy of access to the Brazilian cinema

**Milena Times de Carvalho**

Universidade de Brasília

Bacharel em Jornalismo pela Universidade Federal de Pernambuco e mestra em Comunicação e Sociedade pela Universidade de Brasília.

Contato: milenatimes@gmail.com

**Elen Cristina Gerales**

Bacharel e mestre em Comunicação e doutora em Sociologia, professora da Faculdade de Comunicação da UnB.

Contato: elenger@ig.com.br

### **Resumo:**

Na última década, as políticas públicas voltadas para o cinema têm contribuído para o crescimento da produção nacional, porém o público atingido pela maioria dos filmes nacionais ainda representa um percentual pouco expressivo do mercado. A partir dessa constatação, este artigo se propõe a refletir sobre a formulação e implementação do principal programa de acesso ao cinema atualmente em vigor, o Cinema Perto de Você. Analisamos a perspectiva de acesso adotada pelo programa, os atores e as relações de poder envolvidos, e em que medida ele cumpre com o objetivo de diversificar, descentralizar e expandir a oferta de cinema à população brasileira.

Palavras-chave: Acesso ao cinema. Políticas culturais. Cinema Perto de Você.

### **Resumen:**

En la última década, las políticas públicas para el cine han contribuido al crecimiento de la producción brasileña, pero el público alcanzado por la mayoría de estas películas sigue siendo un porcentaje poco importante en el mercado. A partir de esta evidencia, este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre la formulación y ejecución del principal programa de acceso a las películas actualmente en vigor, el "Cinema Perto de Você". Hemos analizado el concepto de acceso adoptado por el programa, los actores y las relaciones de poder constitutivos, y en qué medida se cumple con el objetivo de diversificar, descentralizar y ampliar la oferta de películas para la población brasileña.

Palabras clave: Acceso al cine. Políticas culturales. Cinema Perto de Você.

### **Abstract:**

In the last decade, public policies focused on cinema contributed to the growth of production of national films, but the audience reached by the majority of these films is still a small percentage of market. Based on this finding, the present article aims to investigate the formulation and implementation of the most representative program in the policy in course, the Cinema Perto de Você. We analyzed the perspective of access adopted by the program, the actors and power relations involved, and to what extent it complies with the aim of diversifying, decentralizing and expanding the offer of films to the Brazilian population.

Keywords: Access to cinema. Cultural policies. Cinema Perto de Você.

## A trajetória das políticas de cinema e a questão do acesso

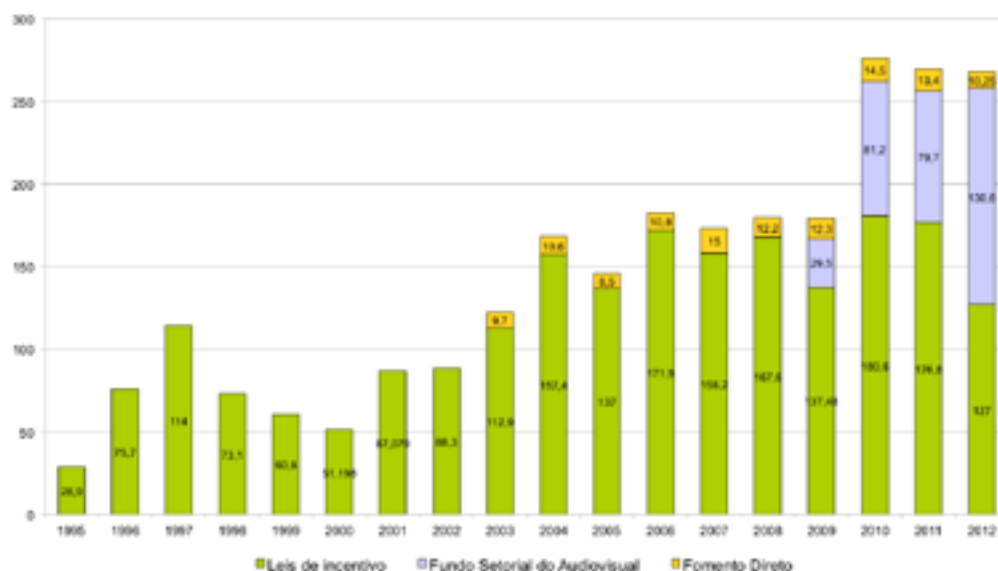
No início da década de 1990, com a extinção da Embrafilme e de diversos órgãos culturais pelo governo Fernando Collor de Mello, saímos de uma média de mais de 80 produções por ano, durante as décadas de 1970 e 1980, para menos de 10 lançamentos anuais. Somente após a promulgação das leis 8.313/91 (Lei Rouanet) e 8.895/93 (Lei do Audiovisual), que atuam no incentivo ao setor via isenção fiscal, a produção nacional voltou a crescer, apresentando uma média de 20 lançamentos por ano entre 1995 e 2000 (SIMIS, 2010, p. 161), o que gerou certa euforia no setor durante o período conhecido como Retomada. As contradições da nova política de incentivo, entretanto, não tardaram a aparecer: criados para incentivar a iniciativa privada a investir em cultura, os mecanismos de isenção fiscal acabaram aumentando a proporção de verba pública investida em relação à verba privada, além de privilegiar os produtores que tinham mais capacidade de captação junto às empresas.

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. 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.

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),<sup>1</sup> 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. A partir da leitura dos Gráficos 1 e 2, é possível perceber que o montante de investimento público no setor cinematográfico e o número de filmes lançados por ano cresceram consideravelmente.

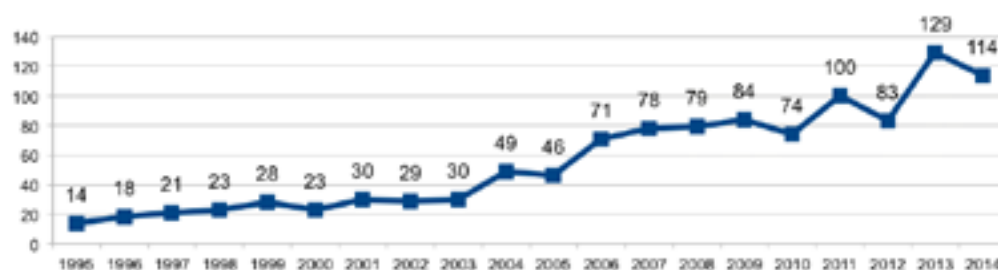
<sup>1</sup> Criado pela Lei n. 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto n. 6.299/2007, o FSA é uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) que contempla atividades associadas aos diversos segmentos da cadeia produtiva do audiovisual – produção, distribuição/comercialização, exibição, e infraestrutura de serviços – mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros, tais como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros.

**Gráfico 1 – Incentivo federal ao audiovisual nacional (em R\$ milhões).**



Fonte: BORGES (2007), de 1995 a 2000; AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, de 2001 a 2012.  
\* Até a finalização da pesquisa, a Ancine não havia divulgado os dados consolidados de 2013.

**Gráfico 2 – Total de longas lançados por ano (1995-2014).**

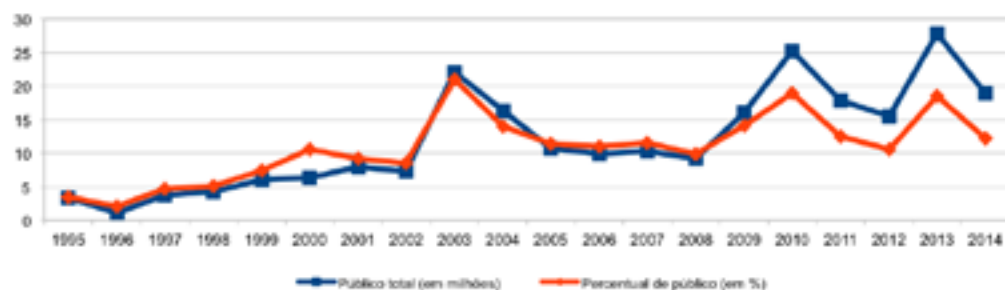


Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Ancine (2014).

O aumento de público do cinema nacional nas salas de exibição, entretanto, não acompanha o crescimento do investimento e do número de produções lançadas, não chegando a ultrapassar a média de 15% do público total. As exceções ocorrem devido ao sucesso de público de títulos isolados, como *Carandiru* (4,7 milhões de espectadores) e *Lisbela e o prisioneiro* (3 milhões), em 2003, *Tropa de elite 2* (11 milhões) e *Nosso lar* (4 milhões), em 2010, e *Minha mãe é uma peça* (4,6 milhões), *De pernas pro ar 2* (3,8 milhões) e *Meu passado me condena* (3 milhões), em 2013 (AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA, 2013).



**Gráfico 3 – Público do cinema nacional em salas de exibição (1995-2014)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine (2015)

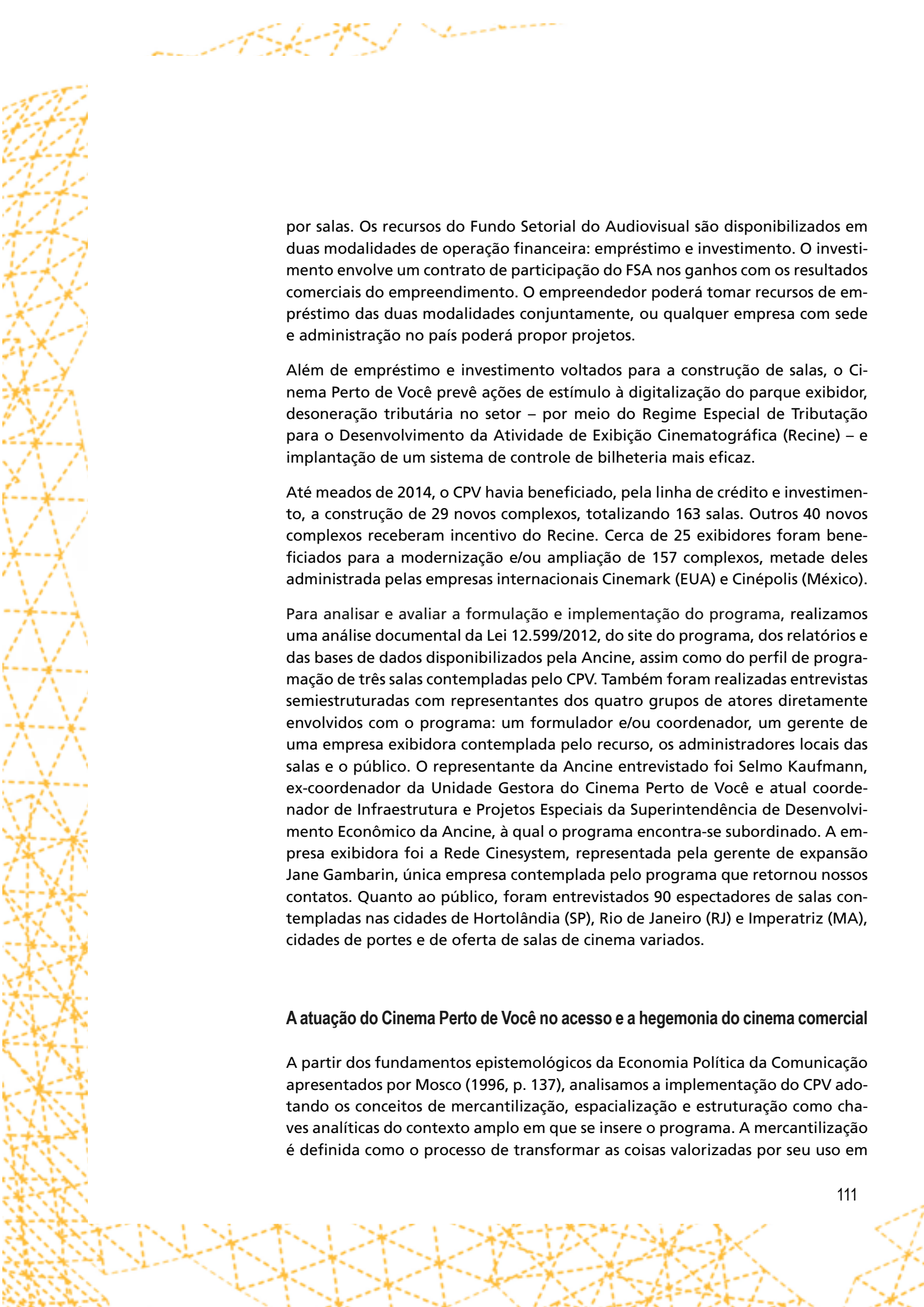
Esse panorama demonstra a fragilidade das políticas cinematográficas vigentes principalmente no que tange à distribuição e exibição do filme nacional. Entre as diversas iniciativas federais que constituem as políticas públicas do audiovisual no Brasil, consagradas em leis de incentivo ou em programas de fomento, é possível constatar que, embora as leis de incentivo e as linhas de ação do FSA atuem também nos setores de distribuição e exibição, o Cinema Perto de Você (CPV) é o principal programa em funcionamento voltado exclusivamente para a ampliação do acesso ao cinema.

O presente artigo propõe, dessa forma, discutir como tem sido formulada e implementada no Brasil uma política de acesso ao cinema, a partir de um estudo de caso do programa Cinema Perto de Você. Adotamos o referencial teórico-metodológico da Economia Política da Comunicação, na tentativa de construir uma reflexão acerca do conceito de acesso, a fim de compreender qual a perspectiva de acesso adotada pelo programa, que interesses de atores e relações de poder estão envolvidos na sua formulação e implementação, além de avaliar em que medida o CPV cumpre com seus objetivos. Acreditamos que isso nos permitirá lançar um olhar sobre uma etapa pouco estudada do processo, tanto da constituição das políticas de incentivo, quanto da própria atividade cinematográfica, uma vez que a tríade produção-distribuição-exibição tende a ser o foco das investigações na área.

## Cinema Perto de Você

2 O programa adota a estratificação de classes sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que define as classes de acordo com a renda familiar. A classe C compreende as famílias com renda de 4 a 7 salários mínimos e representa, na formulação do Cinema Perto de Você, uma nova camada de público potencial.

Instituído pela Lei 12.599/2012, o programa visa a diversificar, descentralizar e expandir a oferta de serviços audiovisuais para a população brasileira, com foco na inclusão de espectadores da classe C,<sup>2</sup> por meio da ampliação do parque exibidor de cinema, fortalecendo as empresas e o segmento de exibição cinematográfica e facilitando o acesso às obras audiovisuais, a partir da abertura de salas em cidades de porte médio e em bairros populares das grandes cidades, com estímulos especiais para as regiões Norte e Nordeste e para as cidades do interior mal atendidas



por salas. Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual são disponibilizados em duas modalidades de operação financeira: empréstimo e investimento. O investimento envolve um contrato de participação do FSA nos ganhos com os resultados comerciais do empreendimento. O empreendedor poderá tomar recursos de empréstimo das duas modalidades conjuntamente, ou qualquer empresa com sede e administração no país poderá propor projetos.

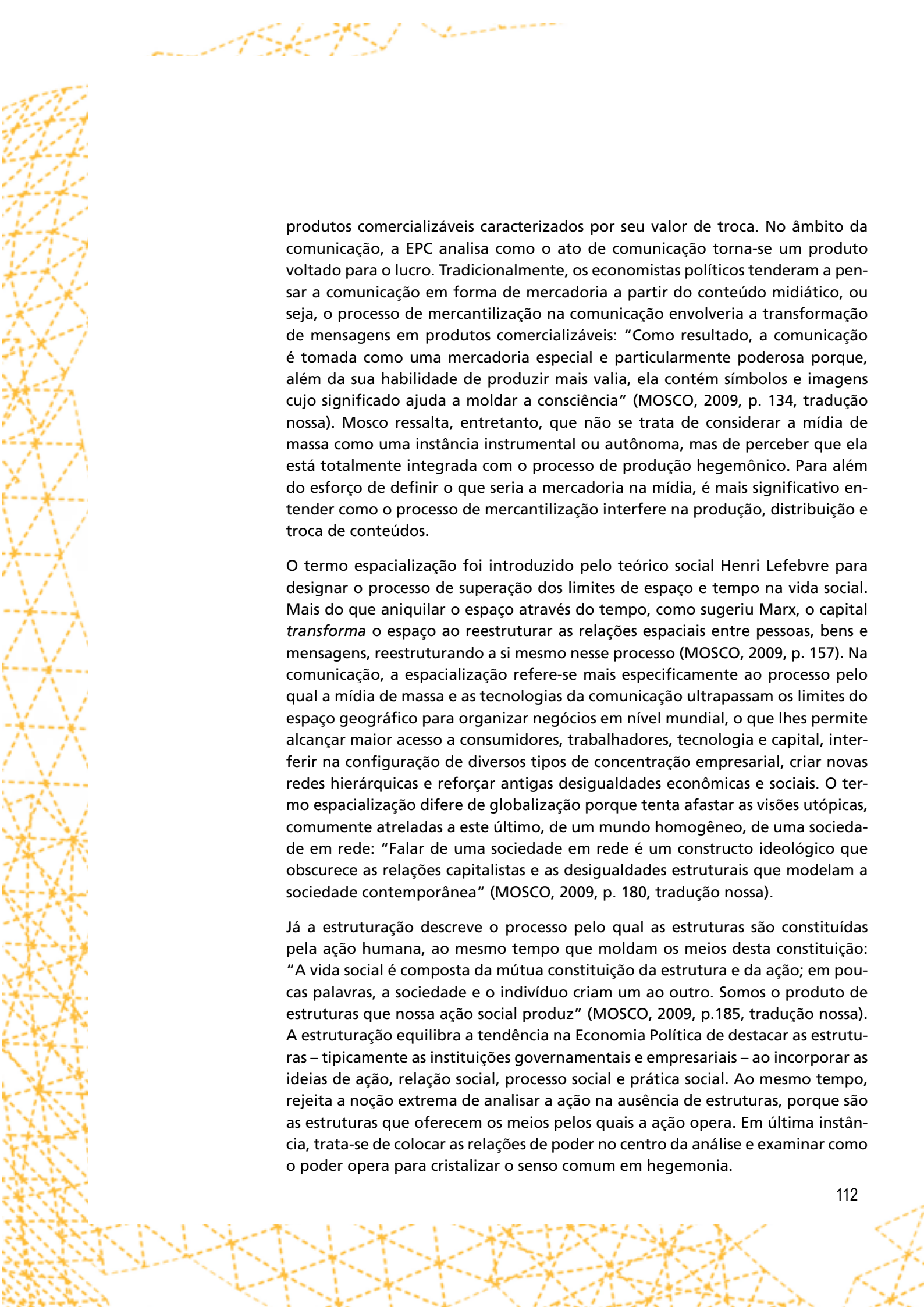
Além de empréstimo e investimento voltados para a construção de salas, o Cinema Perto de Você prevê ações de estímulo à digitalização do parque exibidor, desoneração tributária no setor – por meio do Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica (Recine) – e implantação de um sistema de controle de bilheteria mais eficaz.

Até meados de 2014, o CPV havia beneficiado, pela linha de crédito e investimento, a construção de 29 novos complexos, totalizando 163 salas. Outros 40 novos complexos receberam incentivo do Recine. Cerca de 25 exibidores foram beneficiados para a modernização e/ou ampliação de 157 complexos, metade deles administrada pelas empresas internacionais Cinemark (EUA) e Cinépolis (México).

Para analisar e avaliar a formulação e implementação do programa, realizamos uma análise documental da Lei 12.599/2012, do site do programa, dos relatórios e das bases de dados disponibilizados pela Ancine, assim como do perfil de programação de três salas contempladas pelo CPV. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes dos quatro grupos de atores diretamente envolvidos com o programa: um formulador e/ou coordenador, um gerente de uma empresa exibidora contemplada pelo recurso, os administradores locais das salas e o público. O representante da Ancine entrevistado foi Selmo Kaufmann, ex-coordenador da Unidade Gestora do Cinema Perto de Você e atual coordenador de Infraestrutura e Projetos Especiais da Superintendência de Desenvolvimento Econômico da Ancine, à qual o programa encontra-se subordinado. A empresa exibidora foi a Rede Cinesystem, representada pela gerente de expansão Jane Gambarin, única empresa contemplada pelo programa que retornou nossos contatos. Quanto ao público, foram entrevistados 90 espectadores de salas contempladas nas cidades de Hortolândia (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Imperatriz (MA), cidades de portes e de oferta de salas de cinema variados.

### **A atuação do Cinema Perto de Você no acesso e a hegemonia do cinema comercial**

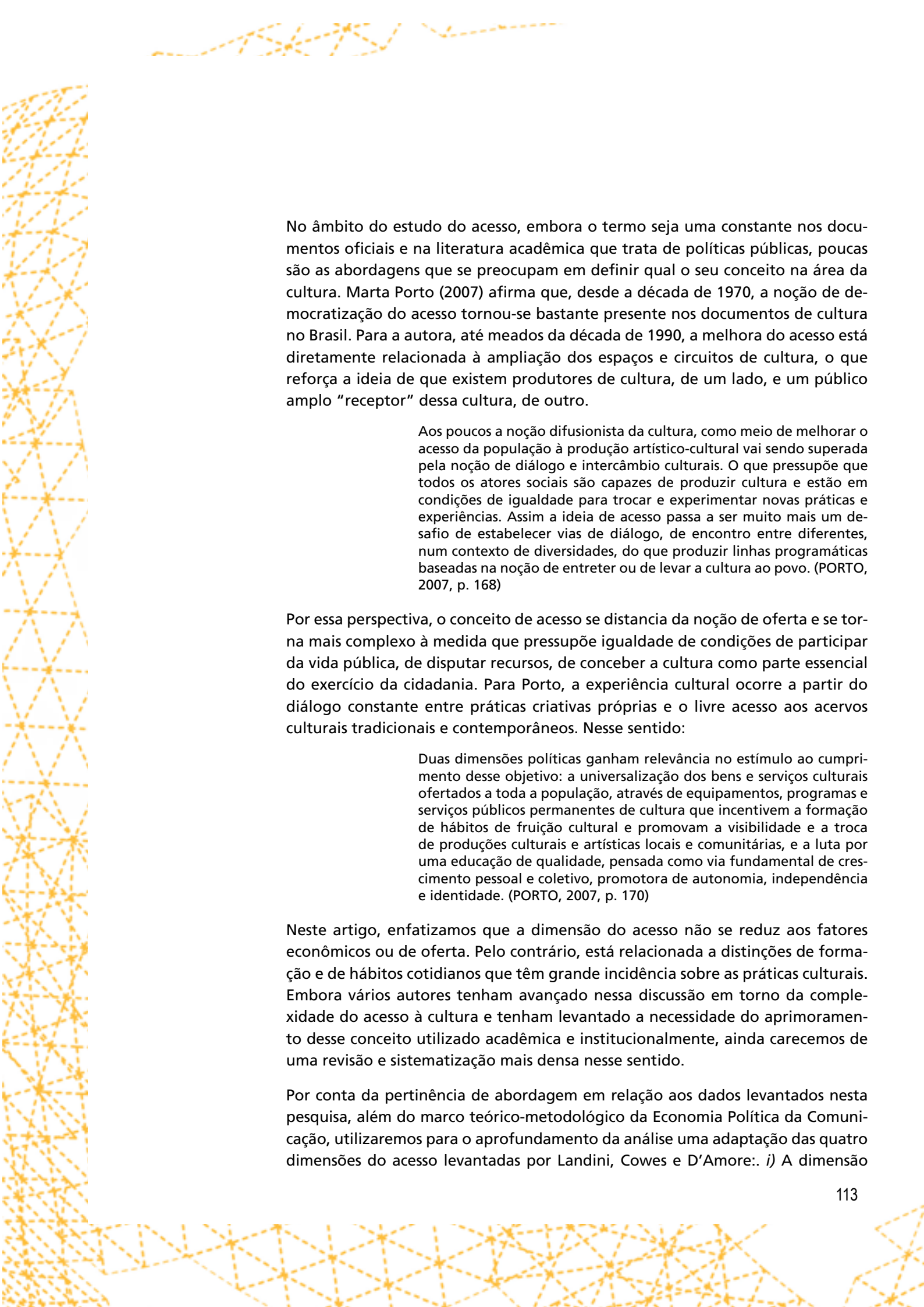
A partir dos fundamentos epistemológicos da Economia Política da Comunicação apresentados por Mosco (1996, p. 137), analisamos a implementação do CPV adotando os conceitos de mercantilização, espacialização e estruturação como chaves analíticas do contexto amplo em que se insere o programa. A mercantilização é definida como o processo de transformar as coisas valorizadas por seu uso em



produtos comercializáveis caracterizados por seu valor de troca. No âmbito da comunicação, a EPC analisa como o ato de comunicação torna-se um produto voltado para o lucro. Tradicionalmente, os economistas políticos tenderam a pensar a comunicação em forma de mercadoria a partir do conteúdo midiático, ou seja, o processo de mercantilização na comunicação envolveria a transformação de mensagens em produtos comercializáveis: “Como resultado, a comunicação é tomada como uma mercadoria especial e particularmente poderosa porque, além da sua habilidade de produzir mais valia, ela contém símbolos e imagens cujo significado ajuda a moldar a consciência” (MOSCO, 2009, p. 134, tradução nossa). Mosco ressalta, entretanto, que não se trata de considerar a mídia de massa como uma instância instrumental ou autônoma, mas de perceber que ela está totalmente integrada com o processo de produção hegemônico. Para além do esforço de definir o que seria a mercadoria na mídia, é mais significativo entender como o processo de mercantilização interfere na produção, distribuição e troca de conteúdos.

O termo espacialização foi introduzido pelo teórico social Henri Lefebvre para designar o processo de superação dos limites de espaço e tempo na vida social. Mais do que aniquilar o espaço através do tempo, como sugeriu Marx, o capital *transforma* o espaço ao reestruturar as relações espaciais entre pessoas, bens e mensagens, reestruturando a si mesmo nesse processo (MOSCO, 2009, p. 157). Na comunicação, a espacialização refere-se mais especificamente ao processo pelo qual a mídia de massa e as tecnologias da comunicação ultrapassam os limites do espaço geográfico para organizar negócios em nível mundial, o que lhes permite alcançar maior acesso a consumidores, trabalhadores, tecnologia e capital, interferir na configuração de diversos tipos de concentração empresarial, criar novas redes hierárquicas e reforçar antigas desigualdades econômicas e sociais. O termo espacialização difere de globalização porque tenta afastar as visões utópicas, comumente atreladas a este último, de um mundo homogêneo, de uma sociedade em rede: “Falar de uma sociedade em rede é um constructo ideológico que obscurece as relações capitalistas e as desigualdades estruturais que modelam a sociedade contemporânea” (MOSCO, 2009, p. 180, tradução nossa).

Já a estruturação descreve o processo pelo qual as estruturas são constituídas pela ação humana, ao mesmo tempo que moldam os meios desta constituição: “A vida social é composta da mútua constituição da estrutura e da ação; em poucas palavras, a sociedade e o indivíduo criam um ao outro. Somos o produto de estruturas que nossa ação social produz” (MOSCO, 2009, p.185, tradução nossa). A estruturação equilibra a tendência na Economia Política de destacar as estruturas – tipicamente as instituições governamentais e empresariais – ao incorporar as ideias de ação, relação social, processo social e prática social. Ao mesmo tempo, rejeita a noção extrema de analisar a ação na ausência de estruturas, porque são as estruturas que oferecem os meios pelos quais a ação opera. Em última instância, trata-se de colocar as relações de poder no centro da análise e examinar como o poder opera para cristalizar o senso comum em hegemonia.



No âmbito do estudo do acesso, embora o termo seja uma constante nos documentos oficiais e na literatura acadêmica que trata de políticas públicas, poucas são as abordagens que se preocupam em definir qual o seu conceito na área da cultura. Marta Porto (2007) afirma que, desde a década de 1970, a noção de democratização do acesso tornou-se bastante presente nos documentos de cultura no Brasil. Para a autora, até meados da década de 1990, a melhora do acesso está diretamente relacionada à ampliação dos espaços e circuitos de cultura, o que reforça a ideia de que existem produtores de cultura, de um lado, e um público amplo “receptor” dessa cultura, de outro.

Aos poucos a noção difusionista da cultura, como meio de melhorar o acesso da população à produção artístico-cultural vai sendo superada pela noção de diálogo e intercâmbio culturais. O que pressupõe que todos os atores sociais são capazes de produzir cultura e estão em condições de igualdade para trocar e experimentar novas práticas e experiências. Assim a ideia de acesso passa a ser muito mais um desafio de estabelecer vias de diálogo, de encontro entre diferentes, num contexto de diversidades, do que produzir linhas programáticas baseadas na noção de entreter ou de levar a cultura ao povo. (PORTO, 2007, p. 168)

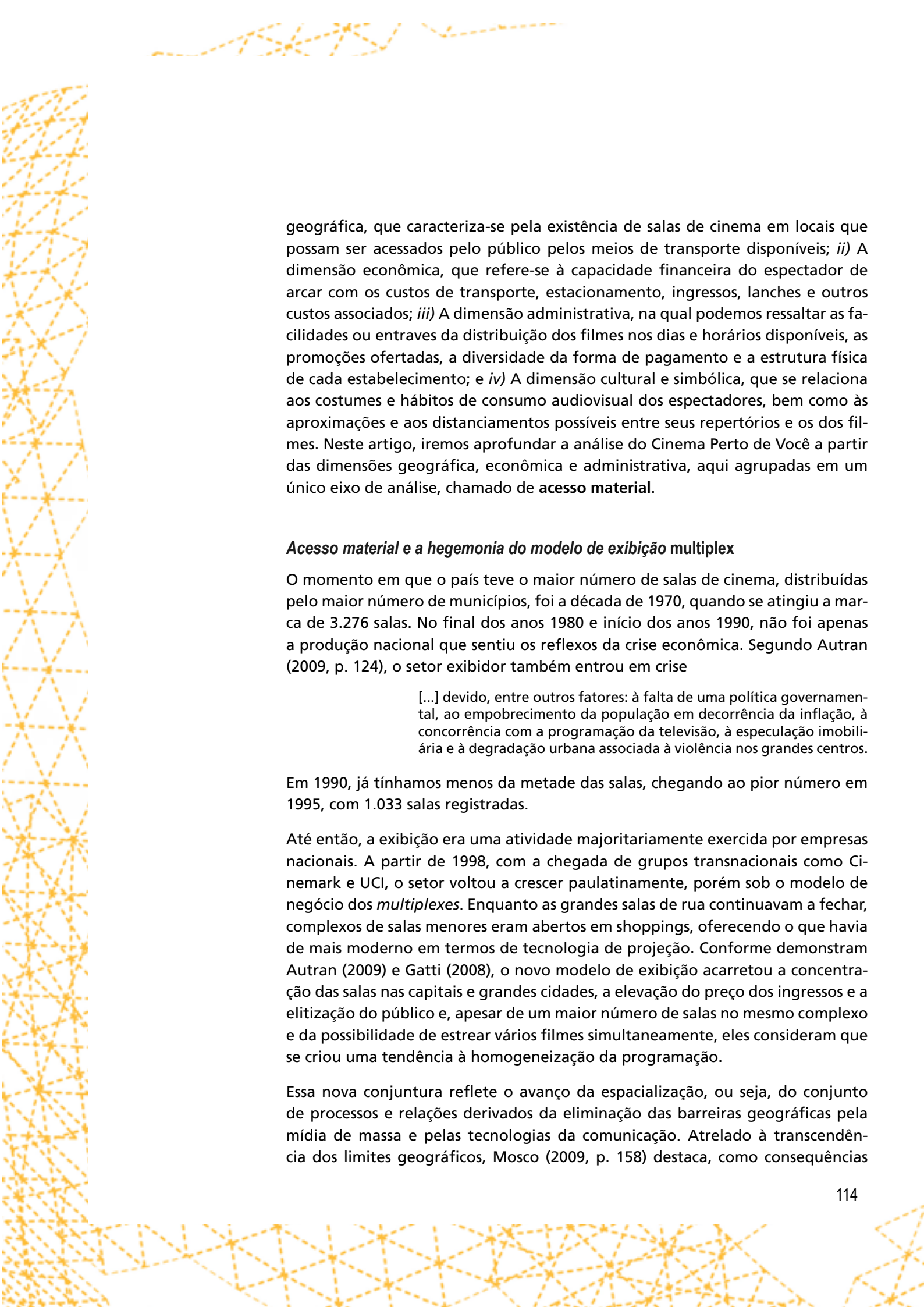
Por essa perspectiva, o conceito de acesso se distancia da noção de oferta e se torna mais complexo à medida que pressupõe igualdade de condições de participar da vida pública, de disputar recursos, de conceber a cultura como parte essencial do exercício da cidadania. Para Porto, a experiência cultural ocorre a partir do diálogo constante entre práticas criativas próprias e o livre acesso aos acervos culturais tradicionais e contemporâneos. Nesse sentido:

Duas dimensões políticas ganham relevância no estímulo ao cumprimento desse objetivo: a universalização dos bens e serviços culturais ofertados a toda a população, através de equipamentos, programas e serviços públicos permanentes de cultura que incentivem a formação de hábitos de fruição cultural e promovam a visibilidade e a troca de produções culturais e artísticas locais e comunitárias, e a luta por uma educação de qualidade, pensada como via fundamental de crescimento pessoal e coletivo, promotora de autonomia, independência e identidade. (PORTO, 2007, p. 170)

Neste artigo, enfatizamos que a dimensão do acesso não se reduz aos fatores econômicos ou de oferta. Pelo contrário, está relacionada a distinções de formação e de hábitos cotidianos que têm grande incidência sobre as práticas culturais. Embora vários autores tenham avançado nessa discussão em torno da complexidade do acesso à cultura e tenham levantado a necessidade do aprimoramento desse conceito utilizado acadêmica e institucionalmente, ainda carecemos de uma revisão e sistematização mais densa nesse sentido.

Por conta da pertinência de abordagem em relação aos dados levantados nesta pesquisa, além do marco teórico-metodológico da Economia Política da Comunicação, utilizaremos para o aprofundamento da análise uma adaptação das quatro dimensões do acesso levantadas por Landini, Cowes e D’Amore: i) A dimensão





geográfica, que caracteriza-se pela existência de salas de cinema em locais que possam ser acessados pelo público pelos meios de transporte disponíveis; *ii*) A dimensão econômica, que refere-se à capacidade financeira do espectador de arcar com os custos de transporte, estacionamento, ingressos, lanches e outros custos associados; *iii*) A dimensão administrativa, na qual podemos ressaltar as facilidades ou entraves da distribuição dos filmes nos dias e horários disponíveis, as promoções ofertadas, a diversidade da forma de pagamento e a estrutura física de cada estabelecimento; e *iv*) A dimensão cultural e simbólica, que se relaciona aos costumes e hábitos de consumo audiovisual dos espectadores, bem como às aproximações e aos distanciamentos possíveis entre seus repertórios e os dos filmes. Neste artigo, iremos aprofundar a análise do Cinema Perto de Você a partir das dimensões geográfica, econômica e administrativa, aqui agrupadas em um único eixo de análise, chamado de **acesso material**.

### ***Acesso material e a hegemonia do modelo de exibição multiplex***

O momento em que o país teve o maior número de salas de cinema, distribuídas pelo maior número de municípios, foi a década de 1970, quando se atingiu a marca de 3.276 salas. No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, não foi apenas a produção nacional que sentiu os reflexos da crise econômica. Segundo Autran (2009, p. 124), o setor exibidor também entrou em crise

[...] 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.

Em 1990, já tínhamos menos da metade das salas, chegando ao pior número em 1995, com 1.033 salas registradas.

Até então, a exibição era uma atividade majoritariamente exercida por empresas nacionais. A partir de 1998, com a chegada de grupos transnacionais como Cinemark e UCI, o setor voltou a crescer paulatinamente, porém sob o modelo de negócio dos *multiplexes*. Enquanto as grandes salas de rua continuavam a fechar, complexos de salas menores eram abertos em shoppings, oferecendo o que havia de mais moderno em termos de tecnologia de projeção. Conforme demonstram Autran (2009) e Gatti (2008), o novo modelo de exibição acarretou a concentração das salas nas capitais e grandes cidades, a elevação do preço dos ingressos e a elitização do público e, apesar de um maior número de salas no mesmo complexo e da possibilidade de estrear vários filmes simultaneamente, eles consideram que se criou uma tendência à homogeneização da programação.

Essa nova conjuntura reflete o avanço da espacialização, ou seja, do conjunto de processos e relações derivados da eliminação das barreiras geográficas pela mídia de massa e pelas tecnologias da comunicação. Atrelado à transcendência dos limites geográficos, Mosco (2009, p. 158) destaca, como consequências

3 Marcelo Ikeda (2011, p. 60) define *major* como "um oligopólio global que corresponde aos 'filmes hollywoodianos', originalmente produzidos pelos estúdios, mas cuja produção atual tornou-se mais complexa e dinâmica, conforme os rumos de um capitalismo contemporâneo, num processo de mundialização dos fluxos financeiros e da formação de grandes conglomerados universais".

da espacialização, a expansão de variados tipos de concentração empresarial, o controle sobre a produção, distribuição e troca de comunicação, e a limitação da concorrência e da diversidade de informação e entretenimento disponíveis na sociedade.

Encarando a mercantilização a partir da definição de Mosco (2009, p.132), ou seja, como a transformação de valores de uso – ligados a um amplo leque de necessidades individuais e coletivas, tanto físicas quanto culturais – em valores de troca, definidos pelo seu potencial de comercialização no mercado, podemos analisar como esse processo repercute não apenas no modo hegemônico de produção, distribuição e exibição do cinema, mas também na formulação e implementação das políticas culturais do setor. A mercantilização faz com que atividades de comunicação que poderiam ter compromisso social com o acesso universal, além de conteúdos que refletissem diversidade, transformem-se em uma comunicação comercial que oferta acesso apenas a quem pode pagar e a conteúdos que cumprem com os interesses dos anunciantes. A naturalização da mercantilização, por sua vez, obscurece as contradições das relações sociais e econômicas que existem por trás da mercadoria, como se não fossem resultado da correlação de forças hegemônicas sobre a produção e distribuição. No caso do cinema, que desde seus primórdios apresentou-se como uma tecnologia e uma forma de expressão voltadas para a comercialização e para o consumo, torna-se ainda mais difícil detectar o potencial de seu valor de uso para além do seu valor de troca. A hegemonia adquirida pelo modelo de produção em massa dos grandes estúdios – no caso brasileiro, da Globo Filmes –, pela distribuição das *majors* e pela exibição do formato *multiplex* em shoppings naturaliza esses padrões como os únicos verdadeiramente viáveis e subjugam tentativas de inversão dessa lógica.<sup>3</sup>

Apesar de alguns programas do Ministério da Cultura como a Programadora Brasil, Cine+Cultura e Pontos de Difusão atuarem no sentido de facilitar e difundir o acesso ao cinema e de os artigos, 1º e 1ºA, da Lei do Audiovisual, preverem o credenciamento de projetos específicos de distribuição, difusão, preservação, exibição e infraestrutura técnica, foi somente em 2011 – com recursos viabilizados pelo FSA – que se sistematizou uma série de ações coordenadas para o setor de exibição comercial, reunidas no programa Cinema Perto de Você. Ao estabelecer como objetivos (1) a expansão e descentralização do parque exibidor de cinema; (2) 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 (3) a ampliação do estrato social de frequentadores de salas de cinema, com atenção especial para os novos consumidores da classe C, é possível perceber a preponderância da dimensão material do acesso na formulação da política.

A partir das informações contidas no Informe Anual de Acompanhamento de Mercado da Ancine, referente ao ano de 2013, é possível avaliar em que medida as metas do Cinema Perto de Você estão sendo atingidas. A meta de digitalização foi a única já alcançada durante os dois primeiros anos de pleno funcionamento

do programa. A abertura de novas salas e a meta de que todos os municípios com mais de 100 mil habitantes tenham cinema apresentaram níveis de execução satisfatórios para o curto período em questão. A diminuição do índice de habitantes por sala e o crescimento da venda de ingressos, porém, ainda não atingiram nem metade do percentual estabelecido.

### Quadro 1 – Alcance das metas do Cinema Perto de Você

META ESTABELECIDADA	SITUAÇÃO EM 2013
Nenhum município com mais de 100 mil habitantes sem sala.	Até 2013, cerca de 72,5% dos municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam salas de cinema. Todas as cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes são atendidas e 54% das novas salas abertas a partir de 2010 estão localizadas em cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.
Média nacional de 60 mil habitantes por sala, queda de 30% do índice em 2011.	Média nacional de 75 mil habitantes por sala. Queda de 12% do índice verificado em 2011, quando o programa foi lançado.
Crescimento de 30% na venda de ingressos.	Crescimento de 10,8% na venda de ingressos em relação a 2010.
Digitalização de metade das salas de cinema do país.	No final de 2013, exatos 50% das salas já possuíam projeção digital, sendo mais da metade delas 3D.
Abertura de 600 novas salas de cinema com base nos recursos do programa.	Dados reunidos pela pesquisa até julho de 2014 demonstram que 461 novas salas foram contempladas com recursos do CPV.

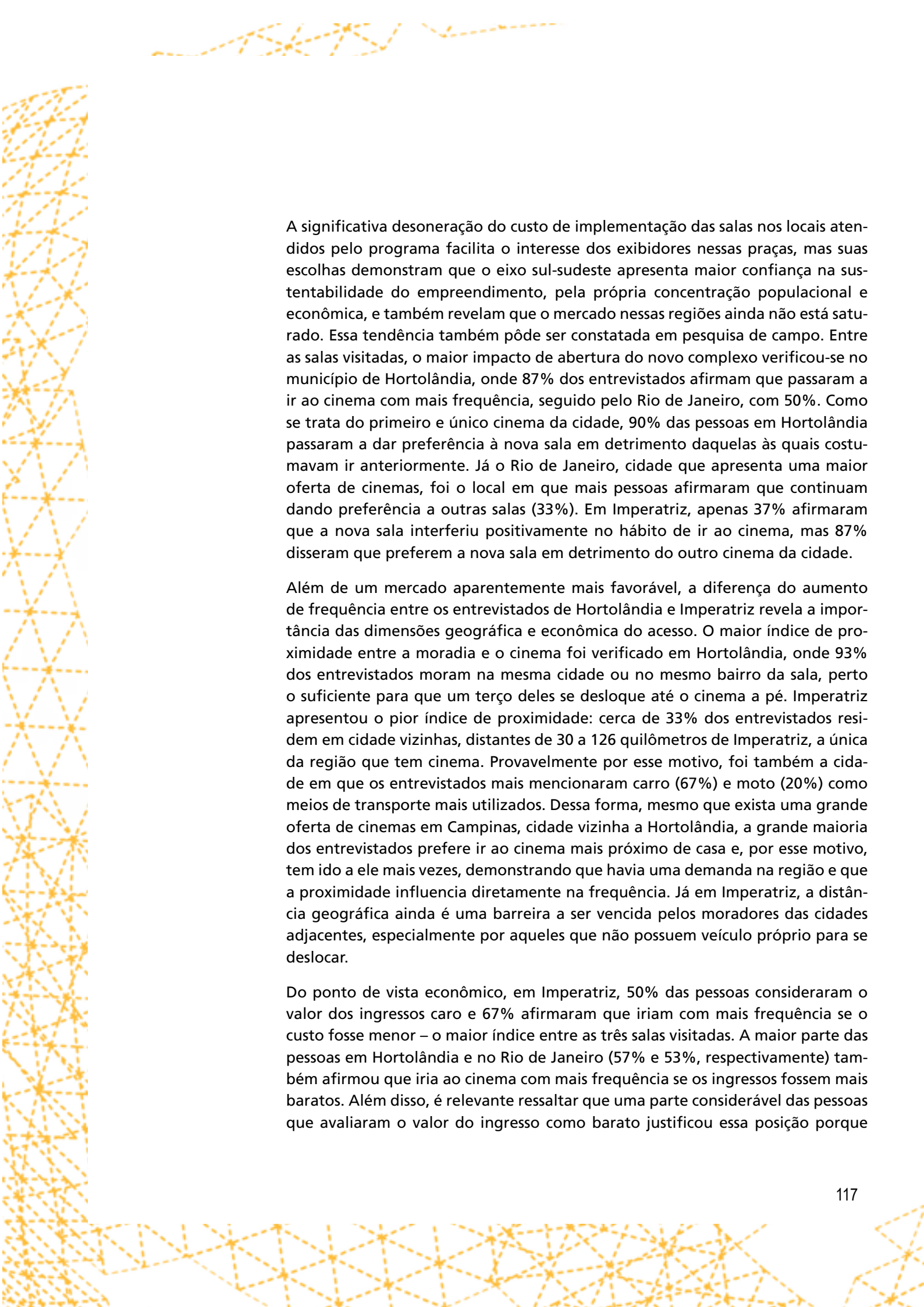
Fontes: Agência Nacional do Cinema, 2014.

Quanto à expansão e descentralização do parque exibidor, é possível constatar que o programa influencia positivamente a abertura e modernização das salas, contribuindo para a manutenção de uma média de crescimento entre 4% e 7% desde 2010, porém não conseguiu, até o momento, interferir significativamente na concentração regional. Embora os maiores índices de crescimento desde 2010 tenham ocorrido nas regiões Norte e Nordeste, a distribuição das salas permanece praticamente inalterada, pois as regiões Sul e Sudeste continuam com mais de 70% das salas do país. Ao final de 2014, foram registradas 2.830 salas no país, distribuídas em 747 complexos, em 407 cidades, que representam pouco mais de 7% do total de municípios brasileiros. Cerca de 17,5% das salas estão concentradas apenas nas capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

### Quadro 2 – Salas de exibição por região (2010 a 2014)

REGIÃO	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	VARIAÇÃO 2010/2013
Centro-Oeste	198	9	203	9	213	9	239	9	245	9	24%
Nordeste	270	12	284	12	307	12	351	13	403	14	49%
Norte	98	4	113	5	125	5	136	5	152	5	55%
Sudeste	1.270	58	1.353	57	1.440	57	1.497	56	1.574	56	24%
Sul	370	17	399	17	432	17	455	17	456	16	23%
<b>Total</b>	<b>2.206</b>		<b>2.352</b>		<b>2.517</b>		<b>2.678</b>		<b>2.830</b>		<b>28%</b>

Fontes: Agência Nacional do Cinema, 2015



A significativa desoneração do custo de implementação das salas nos locais atendidos pelo programa facilita o interesse dos exibidores nessas praças, mas suas escolhas demonstram que o eixo sul-sudeste apresenta maior confiança na sustentabilidade do empreendimento, pela própria concentração populacional e econômica, e também revelam que o mercado nessas regiões ainda não está saturado. Essa tendência também pôde ser constatada em pesquisa de campo. Entre as salas visitadas, o maior impacto de abertura do novo complexo verificou-se no município de Hortolândia, onde 87% dos entrevistados afirmam que passaram a ir ao cinema com mais frequência, seguido pelo Rio de Janeiro, com 50%. Como se trata do primeiro e único cinema da cidade, 90% das pessoas em Hortolândia passaram a dar preferência à nova sala em detrimento daquelas às quais costumavam ir anteriormente. Já o Rio de Janeiro, cidade que apresenta uma maior oferta de cinemas, foi o local em que mais pessoas afirmaram que continuam dando preferência a outras salas (33%). Em Imperatriz, apenas 37% afirmaram que a nova sala interferiu positivamente no hábito de ir ao cinema, mas 87% disseram que preferem a nova sala em detrimento do outro cinema da cidade.

Além de um mercado aparentemente mais favorável, a diferença do aumento de frequência entre os entrevistados de Hortolândia e Imperatriz revela a importância das dimensões geográfica e econômica do acesso. O maior índice de proximidade entre a moradia e o cinema foi verificado em Hortolândia, onde 93% dos entrevistados moram na mesma cidade ou no mesmo bairro da sala, perto o suficiente para que um terço deles se desloque até o cinema a pé. Imperatriz apresentou o pior índice de proximidade: cerca de 33% dos entrevistados residem em cidade vizinhas, distantes de 30 a 126 quilômetros de Imperatriz, a única da região que tem cinema. Provavelmente por esse motivo, foi também a cidade em que os entrevistados mais mencionaram carro (67%) e moto (20%) como meios de transporte mais utilizados. Dessa forma, mesmo que exista uma grande oferta de cinemas em Campinas, cidade vizinha a Hortolândia, a grande maioria dos entrevistados prefere ir ao cinema mais próximo de casa e, por esse motivo, tem ido a ele mais vezes, demonstrando que havia uma demanda na região e que a proximidade influencia diretamente na frequência. Já em Imperatriz, a distância geográfica ainda é uma barreira a ser vencida pelos moradores das cidades adjacentes, especialmente por aqueles que não possuem veículo próprio para se deslocar.

Do ponto de vista econômico, em Imperatriz, 50% das pessoas consideraram o valor dos ingressos caro e 67% afirmaram que iriam com mais frequência se o custo fosse menor – o maior índice entre as três salas visitadas. A maior parte das pessoas em Hortolândia e no Rio de Janeiro (57% e 53%, respectivamente) também afirmou que iria ao cinema com mais frequência se os ingressos fossem mais baratos. Além disso, é relevante ressaltar que uma parte considerável das pessoas que avaliaram o valor do ingresso como barato justificou essa posição porque



4 Para os municípios com menos de 100 mil habitantes que não têm salas de cinema, há um projeto paralelo, chamado Cinema da Cidade, que prevê a aplicação de recursos do orçamento da União, por meio de convênios com prefeituras e governos estaduais, na implantação de cinemas de propriedade pública. Até o momento de conclusão da pesquisa, contudo, não havia salas beneficiadas por esse subprograma, o que não permitiu sua inclusão nesta análise.

5 Programa do Ministério da Cultura que realiza parceria com empresas e oferece R\$ 50 mensais, para trabalhadores com renda de até 5 salários mínimos, que podem ser gastos com produtos e serviços culturais.

6 Entrevista concedida à autora por Selmo Kaufmann, Coordenador de Infraestrutura e Projetos Especiais da Ancine. Rio de Janeiro, abr. 2014.

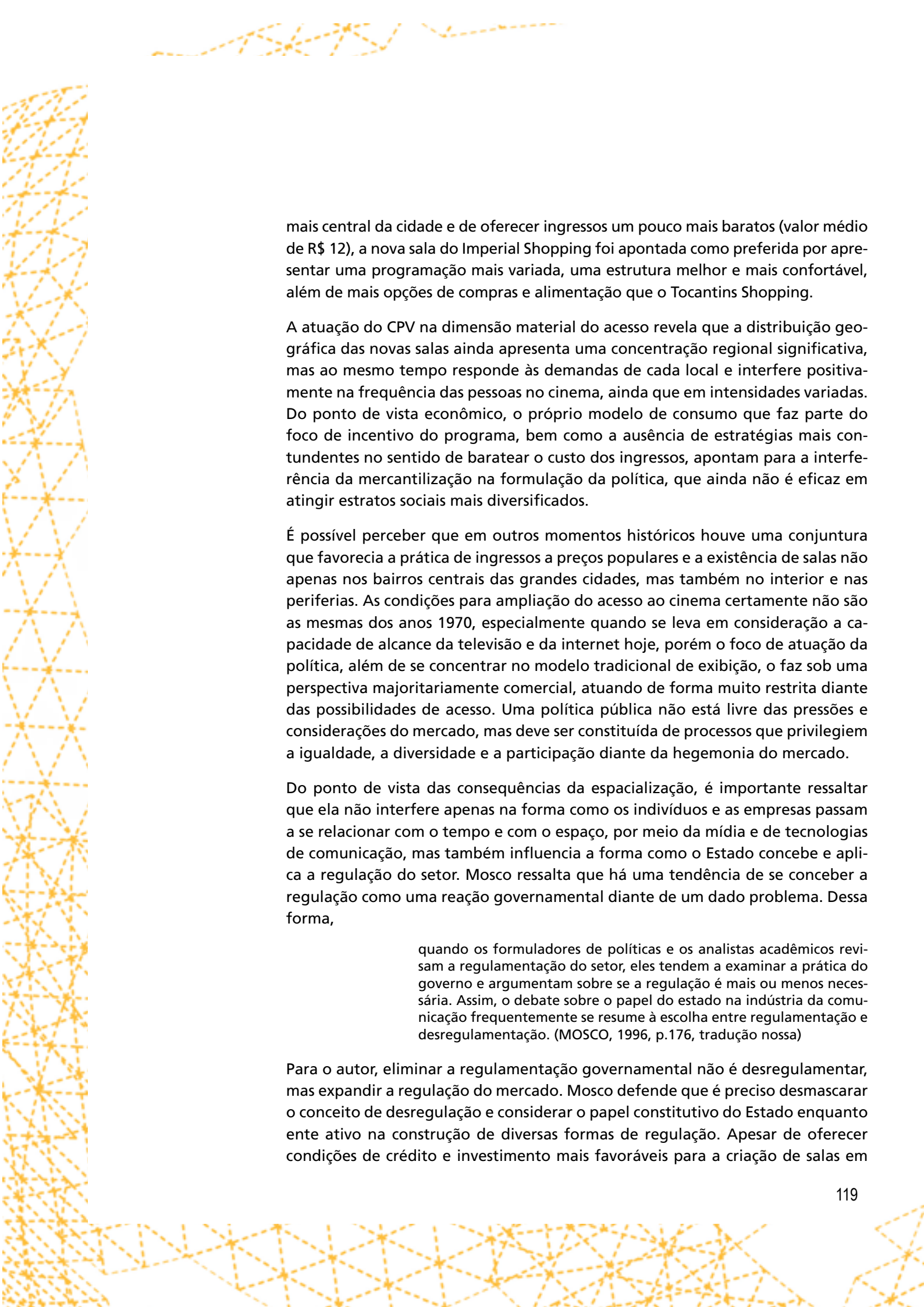
paga meia-entrada, seja por ser estudante ou idoso, seja porque dá preferência aos dias de promoção.

É possível constatar, dessa forma, que o CPV, tal como foi formulado, tende a incentivar prioritariamente o modelo de exibição de *multiplexes* em shoppings e depende da expansão desses para concretizar a distribuição das salas pelo país.<sup>4</sup> Além disso, como não prevê nenhuma contrapartida de barateamento dos ingressos nas salas contempladas, não consegue interferir significativamente no acesso financeiro dos espectadores.

A facilitação do crédito para novas salas, a desoneração tributária e o incentivo à digitalização (que diminui sensivelmente os custos de distribuição) podem estar contribuindo para a ampliação do parque exibidor, mas o modelo de negócio ainda é caro e os incentivos não têm se mostrado eficazes no sentido de reduzir, por enquanto, o custo final para o espectador. No panorama das políticas culturais atualmente em vigor, o Vale Cultura é a ação mais direta no sentido de interferir na dimensão financeira do acesso para os trabalhadores de classes mais baixas.<sup>5</sup> No âmbito do CPV, contudo, nem mesmo a aceitação do Vale Cultura nos complexos beneficiados é uma exigência, embora grandes redes como Cinemark, Kinoplex e Cinépolis já o aceitem. Kaufmann (informação verbal<sup>6</sup>) aponta que os exibidores responsabilizam a política de meia-entrada no Brasil como o principal fator que os impede de trabalhar com preços mais baixos. O que se observou na pesquisa de campo, por outro lado, é que o perfil de público que mais frequenta as novas salas é formado por jovens estudantes. É de se questionar, portanto, se a inexistência da política de meia-entrada reduziria o valor global dos ingressos a ponto de ser financeiramente acessível para todos os segmentos de público ou se, pelo contrário, é ela quem garante que pelo menos os jovens de estratos sociais mais baixos tornem-se frequentadores assíduos das salas de cinema.

Os clubes de vantagens e estratégias promocionais, embora estejam intimamente relacionados à dimensão econômica, também compõem a dimensão administrativa do acesso material. Outro aspecto relevante da dimensão administrativa que influencia na aceitação dos novos complexos é a estrutura oferecida não apenas pelas salas, mas pelos estabelecimentos onde estão localizadas. No Rio de Janeiro, apesar de a maioria das pessoas (67%) considerar o ingresso barato, o alto índice de preferência pelas outras salas (33%) pode ser justificado pela insatisfação com a variedade da programação e pela estrutura da sala: 27% a avaliaram negativamente. Além das críticas à manutenção e às falhas na projeção e ao sistema de ar-condicionado, algumas pessoas consideram que a pouca oferta de lojas e lanchonetes no supermercado, em comparação aos shoppings, influencia na escolha do cinema.

Em Hortolândia e Imperatriz, todas as pessoas que já conheciam a sala avaliaram a estrutura e a projeção positivamente, o que também explica o seu alto índice de preferência. Em Imperatriz, apesar de o outro cinema estar localizado em uma área



mais central da cidade e de oferecer ingressos um pouco mais baratos (valor médio de R\$ 12), a nova sala do Imperial Shopping foi apontada como preferida por apresentar uma programação mais variada, uma estrutura melhor e mais confortável, além de mais opções de compras e alimentação que o Tocantins Shopping.

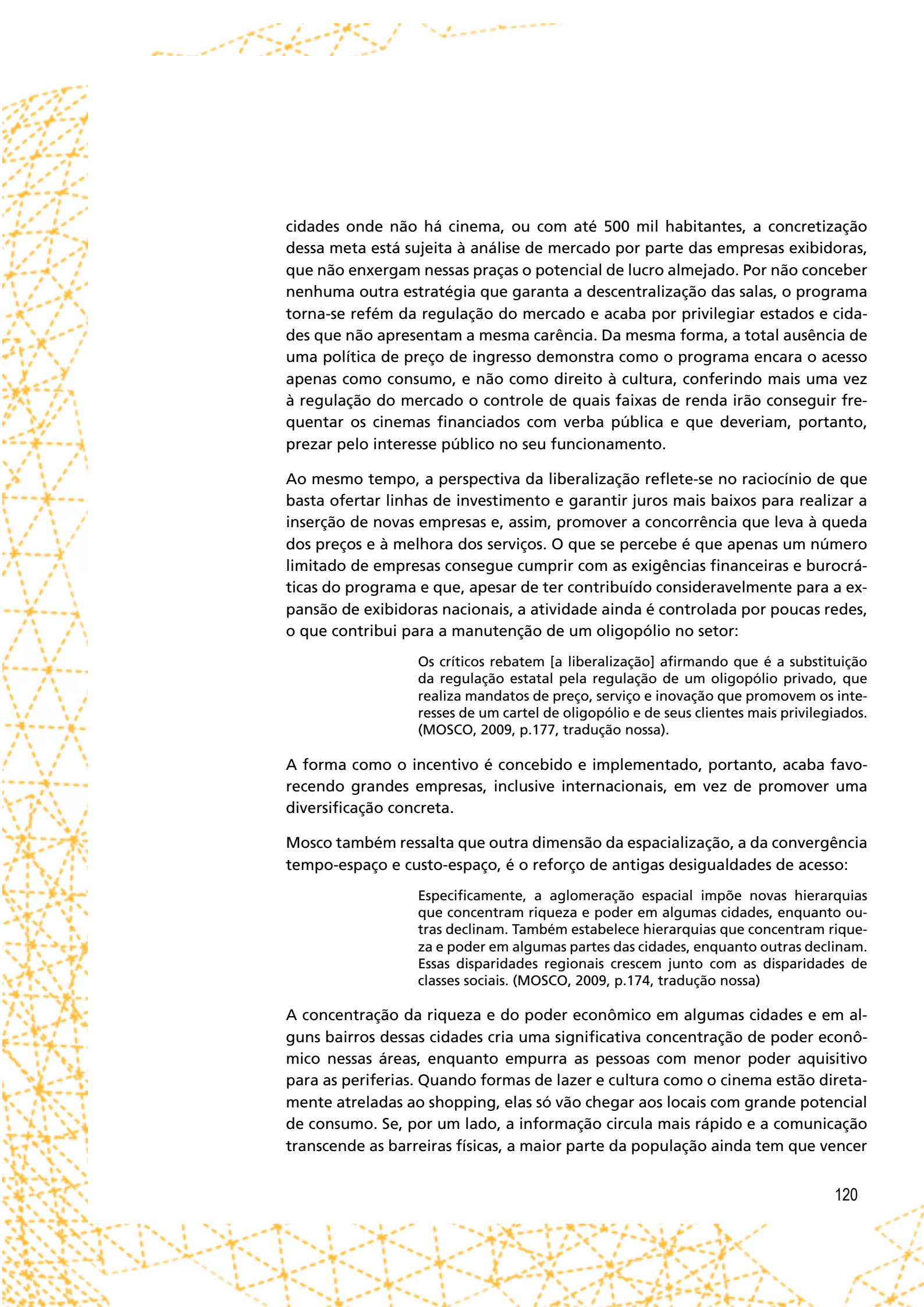
A atuação do CPV na dimensão material do acesso revela que a distribuição geográfica das novas salas ainda apresenta uma concentração regional significativa, mas ao mesmo tempo responde às demandas de cada local e interfere positivamente na frequência das pessoas no cinema, ainda que em intensidades variadas. Do ponto de vista econômico, o próprio modelo de consumo que faz parte do foco de incentivo do programa, bem como 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 ainda 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. As condições para ampliação do acesso ao cinema certamente não são as mesmas dos anos 1970, especialmente quando se leva em consideração a capacidade de alcance da televisão e da internet hoje, porém o foco de atuação da política, além de se concentrar no modelo tradicional de exibição, o faz sob uma perspectiva majoritariamente comercial, atuando de forma muito restrita diante das possibilidades de acesso. Uma política pública não está livre das pressões e considerações do mercado, mas deve ser constituída de processos que privilegiem a igualdade, a diversidade e a participação diante da hegemonia do mercado.

Do ponto de vista das consequências da espacialização, é importante ressaltar que ela não interfere apenas na forma como os indivíduos e as empresas passam a se relacionar com o tempo e com o espaço, por meio da mídia e de tecnologias de comunicação, mas também influencia a forma como o Estado concebe e aplica a regulação do setor. Mosco ressalta que há uma tendência de se conceber a regulação como uma reação governamental diante de um dado problema. Dessa forma,

quando os formuladores de políticas e os analistas acadêmicos revisam a regulamentação do setor, eles tendem a examinar a prática do governo e argumentam sobre se a regulação é mais ou menos necessária. Assim, o debate sobre o papel do estado na indústria da comunicação frequentemente se resume à escolha entre regulamentação e desregulamentação. (MOSCO, 1996, p.176, tradução nossa)

Para o autor, eliminar a regulamentação governamental não é desregulamentar, mas expandir a regulação do mercado. Mosco defende que é preciso desmascarar o conceito de desregulação e considerar o papel constitutivo do Estado enquanto ativo na construção de diversas formas de regulação. Apesar de oferecer condições de crédito e investimento mais favoráveis para a criação de salas em



idades onde não há cinema, ou com até 500 mil habitantes, a concretização dessa meta está sujeita à análise de mercado por parte das empresas exibidoras, que não enxergam nessas praças o potencial de lucro almejado. Por não conceber nenhuma outra estratégia que garanta a descentralização das salas, o programa torna-se refém da regulação do mercado e acaba por privilegiar estados e cidades que não apresentam a mesma carência. Da mesma forma, a total ausência de uma política de preço de ingresso demonstra como o programa encara o acesso apenas como consumo, e não como direito à cultura, conferindo mais uma vez à regulação do mercado o controle de quais faixas de renda irão conseguir frequentar os cinemas financiados com verba pública e que deveriam, portanto, prezar pelo interesse público no seu funcionamento.

Ao mesmo tempo, a perspectiva da liberalização reflete-se no raciocínio de que basta ofertar linhas de investimento e garantir juros mais baixos para realizar a inserção de novas empresas e, assim, promover a concorrência que leva à queda dos preços e à melhora dos serviços. O que se percebe é que apenas um número limitado de empresas consegue cumprir com as exigências financeiras e burocráticas do programa e que, apesar de ter contribuído consideravelmente para a expansão de exibidoras nacionais, a atividade ainda é controlada por poucas redes, o que contribui para a manutenção de um oligopólio no setor:

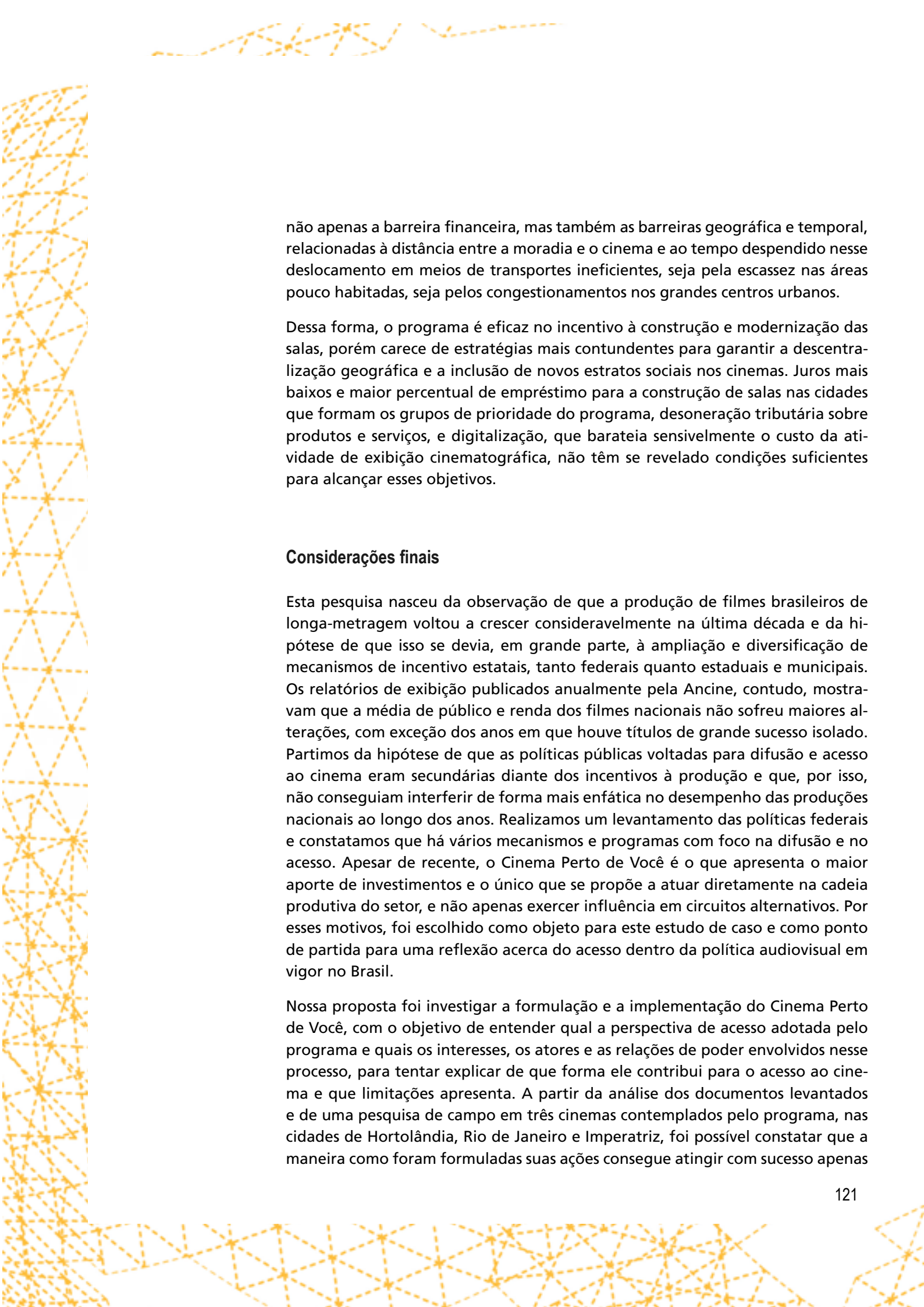
Os críticos rebatem [a liberalização] afirmando que é a substituição da regulação estatal pela regulação de um oligopólio privado, que realiza mandatos de preço, serviço e inovação que promovem os interesses de um cartel de oligopólio e de seus clientes mais privilegiados. (MOSCO, 2009, p.177, tradução nossa).

A forma como o incentivo é concebido e implementado, portanto, acaba favorecendo grandes empresas, inclusive internacionais, em vez de promover uma diversificação concreta.

Mosco também ressalta que outra dimensão da espacialização, a da convergência tempo-espaço e custo-espaço, é o reforço de antigas desigualdades de acesso:

Especificamente, a aglomeração espacial impõe novas hierarquias que concentram riqueza e poder em algumas cidades, enquanto outras declinam. Também estabelece hierarquias que concentram riqueza e poder em algumas partes das cidades, enquanto outras declinam. Essas disparidades regionais crescem junto com as disparidades de classes sociais. (MOSCO, 2009, p.174, tradução nossa)

A concentração da riqueza e do poder econômico em algumas cidades e em alguns bairros dessas cidades cria uma significativa concentração de poder econômico nessas áreas, enquanto empurra as pessoas com menor poder aquisitivo para as periferias. Quando formas de lazer e cultura como o cinema estão diretamente atreladas ao shopping, elas só vão chegar aos locais com grande potencial de consumo. Se, por um lado, a informação circula mais rápido e a comunicação transcende as barreiras físicas, a maior parte da população ainda tem que vencer



não apenas a barreira financeira, mas também as barreiras geográfica e temporal, relacionadas à distância entre a moradia e o cinema e ao tempo despendido nesse deslocamento em meios de transportes ineficientes, seja pela escassez nas áreas pouco habitadas, seja pelos congestionamentos nos grandes centros urbanos.

Dessa forma, o programa é eficaz no incentivo à construção e modernização das salas, porém carece de estratégias mais contundentes para garantir a descentralização geográfica e a inclusão de novos estratos sociais nos cinemas. Juros mais baixos e maior percentual de empréstimo para a construção de salas nas cidades que formam os grupos de prioridade do programa, desoneração tributária sobre produtos e serviços, e digitalização, que barateia sensivelmente o custo da atividade de exibição cinematográfica, não têm se revelado condições suficientes para alcançar esses objetivos.

### **Considerações finais**

Esta pesquisa nasceu da observação de que a produção de filmes brasileiros de longa-metragem voltou a crescer consideravelmente na última década e da hipótese de que isso se devia, em grande parte, à ampliação e diversificação de mecanismos de incentivo estatais, tanto federais quanto estaduais e municipais. Os relatórios de exibição publicados anualmente pela Ancine, contudo, mostravam que a média de público e renda dos filmes nacionais não sofreu maiores alterações, com exceção dos anos em que houve títulos de grande sucesso isolado. Partimos da hipótese de que as políticas públicas voltadas para difusão e acesso ao cinema eram secundárias diante dos incentivos à produção e que, por isso, não conseguiam interferir de forma mais enfática no desempenho das produções nacionais ao longo dos anos. Realizamos um levantamento das políticas federais e constatamos que há vários mecanismos e programas com foco na difusão e no acesso. Apesar de recente, o Cinema Perto de Você é o que apresenta o maior aporte de investimentos e o único que se propõe a atuar diretamente na cadeia produtiva do setor, e não apenas exercer influência em circuitos alternativos. Por esses motivos, foi escolhido como objeto para este estudo de caso e como ponto de partida para uma reflexão acerca do acesso dentro da política audiovisual em vigor no Brasil.

Nossa proposta foi investigar a formulação e a implementação do Cinema Perto de Você, com o objetivo de entender qual a perspectiva de acesso adotada pelo programa e quais os interesses, os atores e as relações de poder envolvidos nesse processo, para tentar explicar de que forma ele contribui para o acesso ao cinema e que limitações apresenta. A partir da análise dos documentos levantados e de uma pesquisa de campo em três cinemas contemplados pelo programa, nas cidades de Hortolândia, Rio de Janeiro e Imperatriz, foi possível constatar que a maneira como foram formuladas suas ações consegue atingir com sucesso apenas



as metas de digitalização e aumento do número de salas, embora o Cinema Per-  
to de Você seja o principal programa de acesso ao cinema hoje e vise a ampliar,  
modernizar e descentralizar o parque exibidor, além de incluir público de faixas  
de renda mais baixas. Dessa forma, as salas do CPV respondem a uma demanda  
de público nos locais onde são implementadas, porém não interferem de forma  
significativa nas barreiras de acesso econômico, financeiro e cultural.

Avaliamos que essa tendência decorre do processo de mercantilização da socieda-  
de, que avança também sobre o Estado e sobre as políticas públicas; do processo  
de espacialização, que contribui para o domínio de grandes conglomerados in-  
ternacionais de mídia e para a falta de regulação estatal do setor; e do processo  
de estruturação, que constrói hegemonia em torno do modelo comercial de pro-  
dução, distribuição e exibição dos filmes, bem como da relação com a cultura pela  
via do consumo, não do exercício de um direito. O modelo de exibição *multiplex*  
tornou-se hegemônico no mundo e, além de depender de grandes investimentos,  
apresenta um alto custo de manutenção, especialmente porque está atrelado ao  
funcionamento em shoppings. Ao adotar esse modelo como foco, o CPV rende-se  
às prerrogativas do mercado e da sustentabilidade do negócio (ou lucratividade,  
por que não dizer?) e não consegue atingir os objetivos de ampliar o acesso ge-  
ográfico e financeiro dos espectadores. Por enxergar o cinema como prática de  
consumo, e não como direto à cultura, o programa não contribui significativa-  
mente para a diminuição das desigualdades de acesso.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. **Bilheterias – 2002 a 2013**. Brasília: Observa-  
tório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2014. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2101.pdf>>. Acesso em: julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Filmes Brasileiros com mais de 500.000 Espectadores – 1970 a 2013**.  
Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2013. Disponível  
em: <<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2105.pdf>> Acesso em:  
julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Informe Anual de Acompanhamento de Mercado 2013 – Salas de Exi-  
bição**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2014. Dispo-  
nível em: <[http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/SalasExibicao/informe\\_anual\\_salasdeexibicao\\_2013.pdf](http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2013/SalasExibicao/informe_anual_salasdeexibicao_2013.pdf)>. Acesso em: julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Informe Anual de Acompanhamento Mercado 2014 – Exibição**. Brasí-  
lia: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2015. Disponível em:  
<[http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2014/SalasExibicao/InformeAnualExibicao2014\\_VersaoPublicacao.pdf](http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/2014/SalasExibicao/InformeAnualExibicao2014_VersaoPublicacao.pdf)>. Acesso em: julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Listagem de Filmes Brasileiros Lançados – 1995 a 2013**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2014. Disponível em: <[http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2102\\_12112014.pdf](http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2102_12112014.pdf)>. Acesso em: julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento Salas de Exibição**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2011. Disponível em: <[http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento\\_Salas\\_Exibicao\\_errata.pdf](http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/Mapeamento_Salas_Exibicao_errata.pdf)>. Acesso em: julho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Quadro evolutivo com valores de fomento direto – 2003 a 2012**. Brasília: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, 2013. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/2801-25032013.pdf>>. Acesso em: julho de 2015.

AUTRAN, Arthur. O cinema brasileiro contemporâneo diante do público e do mercado exibidor. **Significações: Revista de Cultura Audiovisual**. São Paulo: Anablume, v. 32, p. 119-136, 2009.

BARONE, João Guilherme. Exibição, crise de público e outras questões do cinema brasileiro. **Sessões do imaginário: cinema, cibercultura, tecnologias da imagem**. Porto Alegre:

Famecos/PUCRS, n. 20, p. 6-11, dez/2008.

BORGES, Danielle. **A retomada do cinema brasileiro: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005**. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona, 2007.

IKEDA, Marcelo. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. Niterói: UFF, 2011.

GATTI, André. **A exibição cinematográfica: ontem, hoje e amanhã**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2008.

LANDINI, Fernando; COWES, Valeria; D'AMORE, Eliana. Hacia un marco conceptual para repensar la accesibilidad cultural. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 231-244, fev. 2014.

MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication: rethinking and renewal**. London: SAGE Publications, 1996.

MOSCO, Vincent. **The Political Economy of Communication**. 2 ed. London: SAGE Publications, 2009.

PORTO, Marta. Cultura para a política cultural. In: RUBIM, Antônio; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 1, p.157-179.



RUY, Karina. **Para onde vão nossos filmes:** um estudo sobre a circulação do blockbuster nacional no mercado de salas. Porto Alegre: PUCRS, 2011.

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.

***Páginas eletrônicas consultadas***

[www.ancine.gov.br](http://www.ancine.gov.br)

[oca.ancine.gov.br](http://oca.ancine.gov.br)

[fsa.ancine.gov.br](http://fsa.ancine.gov.br)

[cinemapertodevoce.ancine.gov.br](http://cinemapertodevoce.ancine.gov.br)

[www.cultura.gov.br/audiovisual/secretaria](http://www.cultura.gov.br/audiovisual/secretaria)

[www.filmeb.com.br](http://www.filmeb.com.br)

[www.globofilmes.globo.com](http://www.globofilmes.globo.com)

[samukaitz.blogspot.com](http://samukaitz.blogspot.com)