

POLÍTICAS CULTURAIS DE ACESSO AO CINEMA BRASILEIRO: TRAJETÓRIAS E DESAFIOS

*LAS POLÍTICAS CULTURALES DE ACCESO AL CINE
BRASILEÑO: TRAYECTORIAS Y DESAFÍOS*

*CULTURAL POLICIES OF ACCESS TO THE
BRAZILIAN CINEMA: TRAJECTORIES AND
CHALLENGES*

Recebido em: 1 fev. 2014

Aceito em: 18 jul. 2014

Elen Geraldes: Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil). Bacharel e mestre em Comunicação e doutora em Sociologia, professora da Faculdade de Comunicação da UnB.

Contato: elenger@ig.com.br

Milena Times de Carvalho: Universidade de Brasília (Brasília-DF, Brasil). Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade de Brasília.

Contato: milentimes@gmail.com

RESUMO

Este artigo propõe uma discussão acerca da atual constituição das políticas públicas voltadas para o cinema no Brasil, a partir de uma abordagem histórica, com os seguintes objetivos: analisar de que forma essas políticas interferiram na atividade do setor e ressaltar os seus reflexos especialmente no que tange ao acesso aos filmes nacionais. A partir da exposição da trajetória das relações entre o Estado brasileiro e o campo cinematográfico, desde o primeiro governo Vargas até os dias atuais, é possível perceber que as políticas se voltaram primordialmente para a produção, relegando o acesso aos filmes a um segundo plano. Em seguida, levanta-se uma discussão sobre o conceito de acesso à cultura que pode ajudar a refletir sobre os avanços e limites da política atualmente em vigor.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas de Comunicação e de Cultura; Cinema brasileiro; Acesso à cultura.

RESUMEN

En este trabajo se propone un análisis de la actual constitución de las políticas públicas del cine en Brasil, a partir de un enfoque histórico, con los siguientes objetivos: examinar cómo estas políticas interfirieron con la actividad en el sector y destacar sus reflejos sobre todo acerca del acceso a las películas nacionales. A partir de la exposición de la trayectoria de las relaciones entre el Estado brasileño y el campo cinematográfico, desde el primer gobierno de Vargas hasta la actualidad, se puede ver que las políticas han centrado principalmente en la producción, relegando el acceso al cine a un según plan. Después, sugerimos una discusión sobre el concepto de acceso a la cultura que puede ayudar a reflexionar sobre los avances y las limitaciones de la política vigente.

PALABRAS: Políticas de Comunicación y de Cultura; Cine brasileño; Acceso a la cultura.

ABSTRACT

This paper proposes a discussion of the current constitution of cultural policies of cinema in Brazil, from a historical approach, with the following objectives: to examine how these policies interfered with the activity in the sector and to highlight their reflexes especially in terms of access to national films. From the exposure of the trajectory of relations between the Brazilian state and the cinematographic field, since the first Vargas government to the present day, it is possible to see that the policies have turned primarily to production, relegating access to the movies an afterthought. Then arise as a discussion of the concept of access to culture that can help reflect on the advances and limitations of the policy currently in effect.

KEYWORDS: Communication and Cultural Policies; Brazilian cinema; Access to culture.

INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos, a consolidação das leis de incentivo (Lei do Audiovisual e Lei Rouanet), a criação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), os programas de fomento da Secretaria do Audiovisual (SAv) e mais recentemente a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) vêm contribuindo consideravelmente para o crescimento e estabilização da produção cinematográfica no país. A partir de meados dos anos 2000, houve um aumento significativo na produção, com uma média de 75 títulos lançados por ano, como resultado de uma série de fatores que envolve estabilidade econômica, reorganização do setor e reformulação das políticas de incentivo ao cinema. Entretanto, o crescimento verificado na produção não se refletiu em um aumento de público na mesma intensidade. Esta contradição justifica este artigo, que irá partir de uma discussão sobre as políticas públicas para o cinema no Brasil, por meio de uma abordagem histórica, desde o Governo Vargas aos dias atuais, para entender a atuação do Estado ao incentivar produção e acesso.

DA COTA DE TELA À EMBRAFILME

Embora a atividade cinematográfica exista no Brasil desde princípios do século XX, foi somente na década de 1930, no primeiro governo de Getúlio Vargas, que se estabeleceu uma atuação sistemática do Estado não somente no cinema, mas na cultura em geral. O Estado criou legislações para as artes, radiodifusão, cinema, profissões culturais e constituiu diversos órgãos como o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE), o Serviço de Radiodifusão Educativa, o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Conselho Nacional de Cultura (SIMIS, 2008).

Em 1932, o Decreto-lei 21.240 criou a obrigatoriedade da exibição de um filme nacional para cada programa exibido nas salas de cinema, tornando-se o primeiro marco legal de proteção ao cinema nacional no momento. Essas intervenções, entretanto, não apontavam ainda para o estabelecimento da industrialização do setor, principalmente porque o foco era a produção/exibição de filmes de curta-metragem de cunho educativo.

Com o tempo, o cinema se mostrou uma poderosa arma de propaganda e, em 1939, o governo Vargas instituiu o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que além de exercer a censura, passou a produzir os filmes oficiais. Foi com o DIP que pela primeira vez foi determinada a obrigatoriedade de exibição dos filmes de longa-metragem. Contudo, como aponta Simis (2010: 150), “mais que uma conquista, tal medida foi instituída como contrapartida quando os curtas independentes ganharam um novo competidor no espaço destinado à exibição compulsória: os filmes oficiais”.

Durante as décadas de 1940 e 1950, houve a tentativa de construção de uma indústria cinematográfica nacional, com a criação de estúdios financiados pelo capital privado e desvinculados do Estado. A Atlântida se consolida no mercado por meio da realização de filmes populares e baratos, conhecidos como chanchadas, enquanto a Vera Cruz, criada em 1949, passa a produzir produções de elevados orçamentos, adotando um modelo baseado nos estúdios europeus e de Hollywood (BAHIA, 2009: 21).

Em decorrência do estágio primitivo da industrialização no país, do surgimento da televisão e da conseqüente migração de produtores e técnicos, da má administração de recursos e principalmente da agressividade das estratégias de distribuição dos filmes norte-americanos no exterior, que viviam um momento de crise de público internamente, já em meados dos anos 50 os grandes estúdios começam a entrar em falência: primeiro a Vera Cruz, precocemente em 1954, e posteriormente a Atlântida, em 1962. Ficou claro, portanto, que a cota de tela por si não garantia a sobrevivência do setor e que não havia um projeto mais articulado para promover a indústria cinematográfica nacional, conforme aponta Matta:

Ao que parece, o governo brasileiro, ao não impor limitações à importação de filmes norte-americanos, (...) possibilitava que as *majors* pudessem exercer de forma plena a sua maior competitividade na distribuição, cujo fluxo volumoso e constante de lançamentos oferecidos seduzia e trazia evidentes vantagens comerciais ao parque exibidor nacional. (MATTA, 2004: 161)

Com a criação do Instituto Nacional do Cinema (INC), em 1966, o Estado passou a financiar a produção, valendo-se dos recursos oriundos de parte do imposto de renda das distribuidoras estrangeiras, e realizou 38 filmes em regime de produção associada durante os três primeiros anos de funcionamento do Instituto (SIMIS, 2010: 155). Embora o Estado tenha financiado projetos anteriormente por meio dos bancos ou empresas estatais, é a primeira vez que o financiamento acontece por um órgão específico para o cinema. Os militares perceberam a importância estratégica do cinema e instituíram diversas medidas para incentivar e controlar a produção nacional, como a isenção de impostos sobre a importação de material e equipamentos cinematográficos e a ampliação do alcance da exibição nacional compulsória, que passou a atingir todas as salas de cinema das grandes cidades do país.

Criada em 1969, inicialmente como uma distribuidora de filmes brasileiros no exterior e atrelada ao INC, a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme) logo passou a ser responsável também pelo programa de financiamento de produção dos filmes nacionais de longa-metragem. Entretanto, a falta de estrutura operacional para o gerenciamento dos incentivos criou um estado de inadimplência generalizado. A partir de 1974, com a fusão entre INC e Embrafilme e a nomeação de Roberto Farias como diretor da empresa, mudanças importantes aconteceram. A aproximação de integrantes do Cinema Novo com a diretoria, no contexto do início do processo de distensão política, acena para uma participação maior do setor na política cinematográfica. Embora não houvesse identificação propriamente ideológica, o sentimento nacionalista era comum e a aproximação se revelava como uma alternativa à produção eminentemente comercial dos produtores da pornochanchada.

Com o estabelecimento de uma distribuidora dentro da Embrafilme, que passou a atuar no mercado nacional, surgiu uma nova forma de fomento à produção, que consistia na aquisição dos direitos relativos à comercialização da obra e no adiantamento da renda relativa à bilheteria em até 30% do orçamento do filme. A partir do momento em que abandona a política de financiamento e se torna coprodutora, a Embrafilme passa a

investir massivamente na distribuição dos filmes, já que era o seu sucesso comercial que iria garantir o retorno financeiro do investimento. A distribuição era, nesse momento, o grande entrave do mercado, pois havia uma ampla rede de exibição composta por mais de 3200 salas espalhadas por todas as grandes cidades do país, o maior número registrado até hoje. Entre 1975 e 1976, a distribuidora da Embrafilme se estabeleceu de forma definitiva no mercado, operando em escala nacional. O produtor brasileiro finalmente teve uma distribuidora focada no lançamento comercial de seus filmes, apesar de a abrangência da empresa e a forte concorrência terem levado as demais distribuidoras de filmes nacionais à falência ou a desistirem desse nicho de mercado.

Os altos investimentos em distribuição, em conjunto com outras ações como a Lei da Dobra¹, a fiscalização² mais rigorosa das bilheterias e do cumprimento da cota de tela (que chegou ao auge de 140 dias de filmes nacionais por ano nas salas), foram responsáveis pelo melhor desempenho que o cinema brasileiro já teve, não apenas em número de produções (mais de 800 longas-metragens lançados na década de 1970), mas também na frequência de público.

DO DESMONTE DA EMBRAFILME À RETOMADA

Por meio do sistema de coprodução utilizado, a Embrafilme passou a assumir todos os riscos do negócio. Isso, aliado às discrepâncias entre as estratégias de produção e distribuição dentro da Embrafilme, iria gerar fortes contradições. Segundo Gustavo Dahl, então diretor da distribuidora:

Chegou o momento no qual eu coloquei o fato de que o investimento maciço que estava sendo feito em produção não encontrava equivalente em comercialização[...] Não havia uma política de mercado, havia uma política de produção, independente de uma política de mercado. (*apud* GATTI, 2007: 34)

Na década de 1980, apesar de a produção brasileira conseguir se manter estável, houve acentuada queda de público, de receita de bilheteria e do número de salas de exibição. A crise econômica e a reorganização política que o país atravessa na segunda metade da década tiveram reflexos diretos em todo o mercado cinematográfico nacional, incluindo a Embrafilme. À crise financeira, somou-se uma crise institucional, diante das denúncias de má gestão administrativa e favorecimentos.

Em julho de 1986, com a criação da Lei Sarney, que dispunha sobre a renúncia fiscal para a realização de projetos culturais, os filmes da Embrafilme passam a concorrer com as outras artes pelas verbas de patrocínio para complementar seus orçamentos. Com a eleição de Fernando Collor de Mello, defensor da política de livre mercado, no início da década de 1990, assistiu-se à extinção das leis de incentivo e dos órgãos culturais no país. O Ministério da Cultura foi rebaixado à condição de Secretaria, o Concine e a Embrafilme foram extintos e a legislação cinematográfica em vigor foi revogada. O país saiu de uma média de mais de 80 produções por ano durante as décadas de 1970 e 1980 para menos de 10 lançamentos anuais na primeira metade da década de 1990.

Apesar de a Lei Sarney ter sido reeditada em 1991, quando passou a

¹ Resolução n. 10 do Concine, que permite a manutenção do filme brasileiro em cartaz na sua segunda semana de exibição desde que ele tenha superado o índice de frequência semanal do cinema em questão no semestre anterior (GATTI, 2007, p. 85)

² O sistema de fiscalização, além de controlar a receita dos filmes, permitiu um retrato mais apurado do desempenho dos filmes nacionais. Até então, as informações repassadas pelos exibidores eram duvidosas.

ser conhecida como Lei Rouanet (nome do segundo secretário de cultura do governo Collor), foi durante o governo Itamar Franco que a atividade cinematográfica começou a ensaiar a ressurreição. Itamar recriou o MinC e destinou a antiga verba da Embrafilme para a produção de 13 longas-metragens através do concurso Resgate do Cinema Brasileiro, enquanto a Lei 8.685/93, chamada de Lei do Audiovisual, tramitava no Congresso. Além disso, retomou a cota de tela e elaborou um projeto de financiamento para os filmes brasileiros, por meio de uma linha de crédito no BNDES.

Mesmo após a aprovação da Lei do Audiovisual em julho de 1993, foi somente a partir de 1995 que seus efeitos começaram a ser percebidos, cerca de um ano depois da implantação do Plano Real e da estabilização da economia no país. A Lei, específica para o setor, permitia que até 60% do orçamento de projetos audiovisuais fossem captados através do investimento de parte do imposto de renda devido por pessoas físicas e jurídicas. Com a Lei do Audiovisual, a produção nacional voltou a crescer e gerou certa euforia no setor durante o período, que ficou conhecido como Retomada.

As contradições da nova política de incentivo ao audiovisual, entretanto, não tardaram a aparecer. Criados para incentivar a iniciativa privada a investir em cultura, os mecanismos de isenção fiscal tiveram efeito inverso. Como aponta Dória (*apud* SIMIS, 2010: 62), “um estudo sobre financiamento da cultura mostrou que o uso de recursos sofreu profunda transformação entre 1995, com 66% das empresas e 34% de renúncia fiscal, e 2000, com 35% das empresas e 65% de renúncia fiscal”.

Durante os dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, a política cinematográfica se restringiu a aumentar a isenção fiscal. Em 1996, uma medida provisória aumentou o limite de dedução no imposto de renda de pessoas jurídicas de 1% para 3%, dobrou o limite de captação, que passou de R\$ 1,5 milhão para R\$ 3 milhões, e ainda reduziu a contrapartida da empresa produtora de 40% para 20%. Em última instância, o investimento era público, mas a decisão de quais projetos patrocinar ficou restrita ao âmbito privado.

No fim do primeiro mandato de FHC, em 1998, o país atravessava sua primeira crise econômica e o clima de euforia se esvaía, principalmente após a privatização das empresas de telecomunicações, tradicionais investidoras do cinema brasileiro. O setor volta a se organizar e realiza os III e IV Congresso de Cinema, em 2000 e 2001, reivindicando a elaboração de uma política audiovisual mais abrangente e contínua. O governo convoca então o Gedic (Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica), que apresenta as propostas que culminaram na criação da Política Nacional de Cinema e na Medida Provisória 2228-1/01, que redesenha o setor audiovisual em um tripé institucional.

Caberia ao Conselho Superior de Cinema, órgão de estrutura paritária entre representantes do Governo e da sociedade civil, incluindo membros da classe, a formulação da política nacional para o audiovisual. Já a execução dessa política ficaria a cargo da Ancine, responsável pelo fomento, regulação e fiscalização do setor, e da Secretaria do Audiovisual, que sofreu uma reorganização e passou a se voltar mais para a denominada “área cultural” do cinema, com programas e editais voltados para a produção de curtas-metragens e longas de baixo orçamento, além de ações de difusão e

preservação da memória cinematográfica (IKEDA, 2011).

Criada em 2001, a Ancine só começou a funcionar efetivamente a partir de 2003, já durante o governo Lula, contando com recursos do Condecine (Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional), de taxa sobre a publicidade e cinema (nacional e estrangeiro) comercializados no Brasil. A agência passou a fiscalizar as leis de incentivo e a fomentar a indústria, além de se responsabilizar pelos relatórios, dados e estatísticas do cinema nacional, ampliando o acesso à informação.

Em 2004, houve a tentativa de transformação da Ancine em Ancinav (Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual), que previa a expansão de suas funções para outros meios, como a televisão e mídias eletrônicas, visando atender a um cenário de convergência midiática e tecnológica que se impõe atualmente. Em meio a uma conturbada negociação, a proposta fracassou, diante de críticas de parte do próprio setor audiovisual, mas principalmente cedendo às pressões dos setores de radiodifusão e comunicação eletrônica de massa, cujos interesses se viram ameaçados (IKEDA, 2011: 246).

Mais recentemente, em 2007, a criação do Fundo Setorial do Audiovisual interferiu na estrutura da Ancine, à medida que os recursos do Condecine e ainda a parcela do Fistel (Fundo de Fiscalização das Telecomunicações) destinada à agência foram direcionadas para o FSA. Os recursos do fundo, que contemplam o estímulo a diversos segmentos da cadeia produtiva do setor, juntamente com o fortalecimento dos programas da SAv durante o governo Lula, trouxeram de volta para o âmbito do Estado o arbítrio do destino de parte da verba pública de incentivo ao audiovisual. O crescimento verificado na produção, contudo, não alterou significativamente a média de público do cinema nacional.

O Estado conseguiu interferir em um dos elos da cadeia, o da produção, porém a distribuição e a exibição concentraram-se nas últimas décadas sob o controle de empresas estrangeiras, especialmente após a implementação dos *multiplexes* no setor da exibição. Esses conglomerados contribuíram para o crescimento do número de salas (de 1033 em 1995, para 2517 em 2012), porém apresentam uma forte concentração: as salas registradas em 2012 compõem apenas 701 complexos, em sua maioria localizados em shoppings e em cidades com mais de 500 mil habitantes (dados da Ancine). A partir dos gráficos a seguir, é possível perceber que o número de filmes lançados por ano e o montante de investimento no setor cresceram consideravelmente.

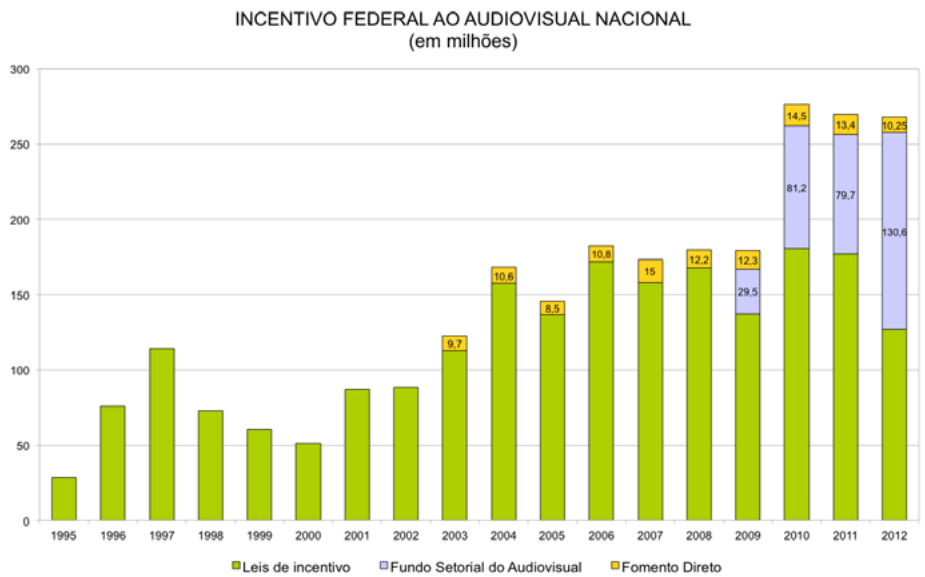


Gráfico 1 – Incentivo federal ao audiovisual nacional (em milhões)
Fonte: BORGES (2007) de 1995 a 2000; Ancine de 2001 a 2012

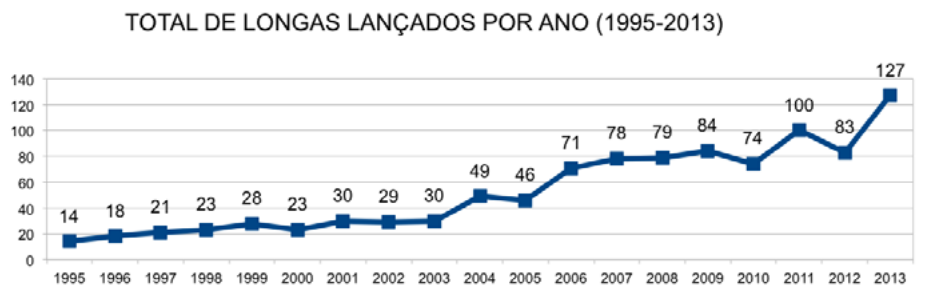


Gráfico 2 – Total de longas lançados por ano (1995-2013)
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine

Por outro lado, o aumento de público do cinema nacional nas salas de exibição não corresponde ao crescimento do investimento e do número de produções lançadas, não chegando a ultrapassar a média de 15% do público total, mesma média do início da década. As exceções ocorrem devido a um *boom* 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.

PÚBLICO DO CINEMA NACIONAL EM SALAS DE EXIBIÇÃO
(1995-2013)

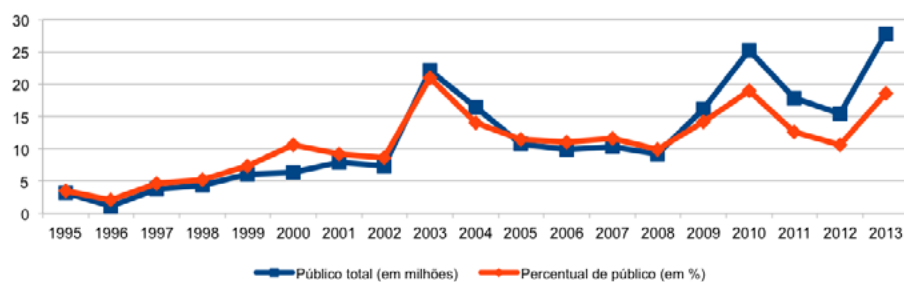


Gráfico 3 – Público do cinema nacional em salas de exibição (1995-2013)

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Ancine e relatórios da SAV

Dentro desse cenário, vale ressaltar a participação das produções ou coproduções da Globo Filmes. Criada em 1998, apesar de não poder utilizar os mecanismos de incentivo por fazer parte do mesmo grupo empresarial da emissora de televisão, a Globo Filmes tem se associado a produtoras independentes, aptas à captação, e detém as maiores bilheterias do cinema nacional desde a Retomada. Na última década, 95% dos filmes com mais de um milhão de espectadores foram coproduzidos ou apoiados pela Globo Filmes, praticamente todos financiados por leis de incentivo (dados da Ancine). Dessa forma, além de possuir a rede de televisão de maior audiência nacional, as Organizações Globo monopolizam também o público do cinema brasileiro nas salas de exibição.

Esse panorama demonstra como o setor ainda é dependente do incentivo estatal, além da fragilidade das políticas vigentes voltadas para a difusão e acesso ao filme nacional. Embora as leis de incentivo e as linhas de atuação do FSA atuem também nos setores de distribuição e exibição, foram implementados apenas dois programas voltados exclusivamente para o acesso nos últimos anos: a Programadora Brasil e o Cinema Perto de Você.

A Programadora Brasil é um programa da SAV coordenado pela Sociedade de Amigos da Cinemateca (SAC), que visa ampliar o acesso às produções recentes e aos filmes representativos da cinematografia nacional que estão fora do circuito de exibição. No final de 2012, a Programadora registrou um público de mais de 125 mil espectadores nas mais de 1650 instituições associadas (escolas, universidades, cineclubes, organizações sociais, pontos de cultura etc), localizadas em cerca de 850 municípios de todos os estados do país. O catálogo atual reúne 825 filmes de todos os gêneros e duração, organizados em 255 programas em DVD. Em 2013, entretanto, o programa foi suspenso devido a uma crise institucional e financeira da Cinemateca, que passou a não poder mais estabelecer convênios com o Minc via SAC, resultando na demissão de todos os funcionários da Programadora.

O Cinema Perto de Você é um programa do FSA voltado para o incentivo à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, através de linhas de crédito e investimento para implantação de complexos de exibição e medidas tributárias de estímulo à expansão e à modernização do parque exibidor. Até

2013, projetos de quatro empresas foram contemplados para a construção de 13 complexos que totalizam 77 salas, nas cidades de Porto Alegre (RS), Florianópolis (SC), Londrina (PR), Hortolândia (SP), Cotia (SP), Belo Horizonte (MG), Vila Velha (ES), Rio de Janeiro (RJ), São Gonçalo (RJ), Arapiraca (AL) e Imperatriz (MA).

POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA E O CONCEITO DE ACESSO À CULTURA

Apesar da vasta quantidade de estudos de análise de políticas culturais em vários momentos históricos e localidades, Rubim (2007) e Barbalho (2008) apontam que 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: 20).

A definição de Simis parece resumir a conteúdo essa discussão:

Entendo a política cultural como parte das políticas públicas. É verdade que a expressão *política pública* (grifo da autora) 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 (SIMIS, 2007: 133).

Barbalho aponta que, no esforço de definir e elaborar as políticas de cultura, é impossível não ressaltar a posição estratégica que as indústrias culturais ocupam, embora as várias esferas governamentais tenham sistematicamente agido de forma periférica nessa área. “Este desafio se coloca quando se compreende que a cultura como um todo está cada vez mais pautada por esta sua área específica, a dos fenômenos midiáticos e das indústrias culturais” (BARBALHO, 2008: 23).

Para o autor, a mediação simbólica e a constituição de imaginários, ou mesmo a formação intelectual e subjetiva dos cidadãos, se dá em grande parte por meio dos canais midiáticos e não perceber a importância formativa e informativa das indústrias culturais é um erro estratégico na formulação das políticas culturais. Na falta de uma política estatal bem delineada, há uma tendência de transferir para o mercado uma parcela crescente da responsabilidade sobre a política cultural do país, que passa a ser tratada prioritariamente do ponto de vista do lucro. O Estado, ao abdicar da determinação de onde investir recursos, e sem um planejamento em longo prazo, deixa de garantir a cultura como um direito fundamental, em suas dimensões de acesso e de livre manifestação.

Simis (2007: 135) salienta que não é papel do Estado produzir cultura, ou mesmo dirigi-la e conduzi-la, mas sim formular políticas que fomentem os meios de produção, acesso e divulgação, pois todo cidadão deve poder expressar a sua visão de mundo. Segundo a autora, o paradigma da nacionalidade já foi superado e não se trata mais de construir uma nação, sim de democratizar uma sociedade injusta e desigual. Na mesma linha, Albuquerque Jr. (2007) afirma que vivemos em um mundo de múltiplas manifestações e expressões culturais e que “é preciso superar as políticas

culturais apoiadas no discurso da identidade, seja nacional, seja regional ou local, quase sempre excludentes, pois manipuladoras de mitos a serviço da manutenção de um imaginário favorável aos grupos que controlam o Estado” (ALBUQUERQUE JR., 2007: 75).

Formular e implementar políticas, inclusive de cultura, pressupõe um ambiente de intenso conflito, constituído pela disputa de atores que historicamente apresentam forte desigualdade de recursos de poder frente à instâncias estatais. Nesse sentido, Calabre (2007: 105) afirma que “a problemática que se coloca aqui é a da ampliação do nível de participação do conjunto da sociedade nos diversos níveis de gestão e de produção da cultura e nos canais de circulação dessa produção”. Ampliar o acesso à cultura ou garanti-la como direito não é promover artistas e produtores culturais que “produzem cultura” para que o povo a consuma, mas criar condições para que as pessoas se tornem capazes de participar da vida pública de forma consciente e ativa. Afinal, como salienta Simis,

É preciso ter em conta que a Cultura é um direito e, nesse sentido, é muito mais que uma atividade econômica, embora a economia da cultura tenha hoje um papel importante na geração de empregos. Os direitos sociais são aqueles que dizem respeito a um mínimo de bem-estar econômico, de participação, de ser e viver na plenitude a civilização (...) Para concretizá-los é preciso admitir um grau maior de intervenção do Estado na vida dos cidadãos por meio dos mais variados mecanismos e instituições que assegurem sua implantação e observância (SIMIS, 2007: 134).

A perspectiva que relaciona o acesso à cultura com a ideia de consumo de bens culturais, implícita na formulação de diversas políticas, é perceptível, por exemplo, na Coleção Cadernos de Políticas Culturais, elaborada em parceria pelo Ministério da Cultura e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, com o objetivo de fornecer subsídios para a (re)formulação de políticas públicas de cultura no país. Especialmente no terceiro volume – Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento (2007) – é possível perceber que o acesso é definido e mensurado a partir de variantes como o percentual da renda familiar despendida com bens culturais (livros, periódicos, discos, teatro, shows, cinema, televisão, informática, lazer etc), e a disponibilidade de equipamentos culturais nos municípios e regiões metropolitanas do país. A realização do direito de acesso à cultura se materializa, por essa perspectiva, no poder de consumo:

Portanto, além de o consumo possuir uma dimensão cultural geral, o consumo de bens culturais também diz algo sobre a organização social e sobre como a mesma cria condições para o exercício da cidadania, a formação da opinião e a participação nos processos políticos e sociais (BRASIL, 2007: 19)

Embora reconheça que a Pesquisa de Orçamento Familiar impõe uma limitação metodológica, pois os dispêndios com bens culturais não podem ser considerados um indicador direto de preferência e das estratégias de ordenação de significados, além de não levar em consideração a prática cultural que não é realizada dentro do mercado, a

importância que o relatório confere a esses parâmetros de consumo e de oferta de equipamentos culturais corrobora com a noção de acesso atrelada primordialmente à dimensão material. Curiosa, no caso deste estudo, é a constatação de que famílias de mais alta renda, domiciliadas em municípios de ampla oferta, despendem praticamente a mesma porcentagem da renda em bens culturais que família de renda média e baixa, apontando que poder aquisitivo e disponibilidade de equipamentos não são as únicas ou as principais variáveis para a ampliação do acesso.

A mesma visão transparece no programa de fomento à universalização do acesso às obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de longa-metragem, estabelecido pela Instrução Normativa no 77, de outubro de 2008. O programa aponta como objetivo a promoção dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura brasileira por meio da inclusão social no segmento de mercado de salas de exibição, bem como o estímulo à participação dos filmes brasileiros no mercado interno, porém sua única ação concreta foi conceder apoio financeiro para o barateamento dos ingressos das sessões de filmes nacionais. Ikeda (2011: 72). aponta, contudo, que “a ação se resumiu a uma única semana e a Ancine não divulgou os números consolidados sobre o aumento do número de ingressos vendidos em consequência a este estímulo”.

Marta Porto (2007) aponta 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 melhoria do acesso esteve diretamente relacionada à ampliação dos espaços e circuitos de cultura, reforçando a ideia de que existem produtores de cultura, de um lado, e um público amplo “receptor” desta 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: 168)

Por esta 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 os recursos, de conceber a cultura como parte essencial do exercício da cidadania. As políticas culturais, portanto, se almejam ampliar o acesso, têm o desafio de trabalhar também nas origens da desigualdade das necessidades culturais. 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: 170)

Embora não trate exatamente do conceito de acesso, a proposta de transição entre democratização cultural e democracia cultural, desenvolvida por Isaura Botelho (2007), também parece uma contribuição relevante. Trata-se do deslocamento do foco de debate das políticas culturais do universo quase exclusivo das artes, para a concepção da cultura como direito e como cidadania. Para Botelho, tradicionalmente (e ainda de forma dominante), costuma-se tomar a cultura erudita como o paradigma que direciona a avaliação das desigualdades de acesso à cultura, sendo o alvo principal da maioria das políticas culturais formuladas pelos poderes públicos:

O pressuposto é de que existe um legado que tem valor universal e, sem maiores discussões, deveria ser assimilado como repertório de qualquer pessoa “cult”, em oposição às práticas consideradas ‘locais’, vistas como expressões de saberes particulares, em princípio mais limitados do que os herdados da alta Cultura. Nesta linha, a democratização é entendida como um movimento de cima para baixo capaz de disseminar, a um número cada vez maior de indivíduos, essa herança feita de práticas e representações que, pela sua universalidade, compõem um valor maior em nome do qual se formulam as políticas públicas na área da cultura (BOTELHO, 2007: 172).

Segundo a autora, a perspectiva da democratização da cultura se baseia em duas noções equivocadas: (1) define que a cultura socialmente legitimada é aquela que deve ser difundida; (2) supõe que basta colocar a obra e o público em contato, para que este seja conquistado. Assim, as políticas de democratização conferem maior importância aos obstáculos materiais que se impõem às práticas culturais, como a má distribuição ou a ausência de espaços culturais ou os preços elevados dos ingressos. A autora se alinha à visão de Porto, ao afirmar 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. Ressalta, inclusive, que a própria posição de legitimidade adquirida pela cultura erudita é uma construção histórica e que há outras formas de produção e outras tradições populares de cultura, embora todas elas estejam de alguma forma marcadas pela penetração da dimensão industrial e mercantil dentro da sociedade capitalista contemporânea.

Botelho defende que, para superar o paradigma da cultura erudita e estabelecer uma política pública articulada que contemple as várias dimensões da vida cultural, sem preconceitos elitistas ou populistas, é preciso avançar na reflexão sobre o perfil das práticas culturais da população, levando em consideração a dinâmica de pluralidade, no âmbito

da produção, e de igualdade, no plano do controle da distribuição e dos circuitos de consumo. A noção de democracia cultural proposta por Botelho pressupõe a existência de públicos diversos, bem como a inexistência de um paradigma único para a legitimação das práticas culturais, além de buscar ultrapassar as variáveis como classe, renda, faixa etária e localização domiciliar como as únicas determinantes do nível de consumo de natureza cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível perceber, a partir do exposto, que a política voltada para o audiovisual atualmente em vigor avançou em vários aspectos, mas ainda apresenta inúmeros desafios. O aumento e a diversificação do investimento na produção, o que resultou em um alto número de lançamentos anuais, dos mais variados gêneros e perfis, não conseguiram garantir que o filme chegue ao espectador ou que o espectador chegue até o filme. Observando os dois programas de acesso ao cinema mencionados, por exemplo, fica claro que as grandes disputas ainda não foram travadas.

A Programadora Brasil, que se auto-intitula a “central de acesso ao cinema brasileiro”, tem um alcance consideravelmente limitado e restrito. Sem dúvidas é um importante acervo e estímulo à prática cineclubista, essencial para a formação de público, porém não altera de forma significativa as barreiras de difusão e acesso aos filmes. Já o Cinema Perto de Você, que afirma priorizar cidades fora do eixo Sul-Sudeste, especialmente as que não possuem salas de cinema, investiu na construção de apenas um complexo com esse perfil, em Arapiraca, no estado de Alagoas. Cerca de 85% das salas foram implantadas em cidades do Sul e Sudeste, entre as quais quatro capitais. Todas as salas contempladas pelo programa se encontram em shoppings e não há qualquer contrapartida de redução do valor dos ingressos ou de privilégio do cinema nacional. As empresas exibidoras apresentaram projetos para as praças que já eram de seu interesse e ofertam uma programação similar a qualquer outro complexo de sua rede.

Se o acesso for entendido como uma dimensão complexa da implementação das políticas públicas do audiovisual, que envolve não apenas o aspecto material (oferta de espaços de exibição, distribuição geográfica das salas, localização das salas nos municípios, valor dos ingressos), mas principalmente o aspecto cultural (individual e coletivo) que faz com que as pessoas possam se identificar com o cinema nacional e se sentirem motivadas a assistir aos filmes, percebe-se que a atual política é frágil nos dois aspectos.

Aprofundar o conhecimento sobre a cultura que se criou na formulação e implementação das políticas culturais é o primeiro passo para se criar políticas mais inovadoras, contínuas e abrangentes. Como resume Lia Calabre,

Um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e à multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados. As ações públicas têm que demonstrar minimamente coerência entre o que se diz buscar e as ações postas em prática. (...) Nesse caso o grande desafio é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada

nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho. (CALABRE, 2007: 100)

Além disso, é necessário ter vontade política para desafiar alguns âmbitos intocáveis do setor. A ausência de uma regulamentação quanto à obrigatoriedade de conteúdo nacional de produção independente na televisão aberta é uma das principais questões a serem levantadas. Investimentos milionários na expansão do parque exibidor em um país das dimensões do Brasil, sem uma política de presença do cinema nacional na televisão aberta, acessível em 95% dos lares brasileiro, não deixa de ser um contrassenso. Da mesma forma, possuir uma pequena cota de tela como único mecanismo de incentivo à exibição de filmes nacionais nas salas comerciais impede o escoamento de tantas produções e fragiliza o FSA, que participa dos direitos patrimoniais das obras financiadas, cujo lucro retorna ao fundo para futuros incentivos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JR., Durval. Gestão ou gestação pública da cultura: algumas reflexões sobre o papel do Estado na produção cultural contemporânea. In: RUBIM, Antônio (org.); BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 1, p. 61-86.

BAHIA, Lia. **Uma análise do campo cinematográfico brasileiro sob a perspectiva industrial**. Niterói: UFF, 2009.

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

BOLAÑO, C. R. S., MANSO, A. C. Por uma economia política do audiovisual brasileiro: Cinema, Televisão e o novo modelo de regulação da produção cultural. In: MELEIRO, Alessandra. **Cinema e Economia Política**. São Paulo: Escrituras editora, 2009. p. 87-100.

BOLAÑO, C. R. S.; MASTRINI, G.; HERSCOVICI, A. Economia Política da Comunicação e da Cultura: uma apresentação. In: BOLAÑO, C. R. S. (org.); MASTRINI, G. (org.). **Globalización y Monopolios em La Comunicación en América Latina**. Buenos Aires: Biblos, 1999. 1 ed. v. 1, p. 9-25.

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

BOTELHO, Isaura. Políticas culturais: discutindo pressupostos. In: NUSSBAUMER, Gisele (org.). **Teorias e políticas da Cultura: visões multidisciplinares**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 171-180.

BOURDIEU, Pierre; DARBEL, Alain. **O amor pela arte: os museus de arte na Europa e seu público**. São Paulo: Edusp/Zouk, 2007.

BRASIL. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

BRITTOS, V. C.; BOLAÑO, C. R. S.; ROSA, A. M. O. O GT Economia política e políticas de comunicação da Compós e a construção de uma epistemologia crítica da comunicação. In: **XIX Encontro Anual da Compós**, 2010, Rio de Janeiro.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: RUBIM, Antônio (org.); BARBALHO, Alexandre (org.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007, v. 1, p. 87-108.

CAMARGOS, Carla. **Produção audiovisual independente e televisão**: a luta pelo espaço de exibição. Brasília, UnB: 2001.

GATTI, André. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.

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

MARSON, Melina. **O cinema da retomada**: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. Campinas: Unicamp, 2006.

MATTA, João Paulo. **Análise competitiva da indústria cinematográfica brasileira no mercado interno de salas de exibição, de 1994 a 2003**. Salvador: UFBA, 2004.

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

RUBIM, Antônio. Políticas culturais no Brasil: itinerários e atualidade. In: BOLAÑO, César (org.); GOLIN, Cida (org.); BRITTOS, Valério (org.). **Economia da arte e da cultura**. São Paulo: Itaú Cultural, 2010, p. 51-71.

_____. Políticas culturais: entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele (org.). **Terias e políticas da cultura**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 139-158.

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

_____. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2008. 2 ed.

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