



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MARIANA CARVALHO CAMURÇA DE ALMEIDA

**ESTADO, CINEMA E DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA: UMA ANÁLISE
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A ATIVIDADE
CINEMATOGRAFICA NACIONAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

FORTALEZA

2022

MARIANA CARVALHO CAMURÇA DE ALMEIDA

ESTADO, CINEMA E DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA
NACIONAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito. Área de concentração: Direitos
Culturais.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a).Raquel
Cavalcanti Ramos Machado.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- A1p Almeida, Mariana Carvalho Camurça de.
Estado, cinema e direito fundamental à cultura: uma análise das políticas públicas voltadas para a atividade cinematográfica nacional à luz da Constituição de 1988/ Mariana Carvalho Camurça de Almeida. –2022.
70 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Profa. Dra. Raquel Cavalcanti Ramos Machado.
1. Políticas públicas . 2. Cinema nacional. 3. Direitos fundamentais. 4. Direito à cultura. 5. Constituição de 1988. I. Título.

CDD 340

MARIANA CARVALHO CAMURÇA DE ALMEIDA

ESTADO, CINEMA E DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA
NACIONAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Monografia submetida à Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Direito. Área de concentração: Direito
Constitucional.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a). Dr(a). Raquel Cavalcanti Ramos Machado (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof(a). Dr(a). Lígia Maria Silva Melo de Casimiro
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Lanna Beatriz Sampaio Praciano
Universidade Federal do Ceará (UFC)

À Vovó Salete, meu maior exemplo de como tirar das adversidades da vida a força e determinação necessárias para seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

Minha trajetória dentro do curso de direito, sem dúvidas, não foi algo linear. Entrei na universidade empolgada com o novo universo que se abria pra mim, acreditando que poderia ser capaz de acabar com as desigualdades do mundo a partir do que aprenderia. Sonhos (praticamente devaneios) típicos de alguém de 17 anos, que ainda não tinha muita experiência de vida real. Desde então, muita coisa mudou. Acontecimentos internos e externos à trajetória acadêmica fizeram com que eu passasse por momentos de grande frustração em relação a tudo que envolvia a Universidade, principalmente às perspectivas de futuro dentro do Direito, me enxergando completamente dissociada dessa área.

Hoje, depois de muitas lutas internas, compreendo algo que li em um trabalho: “O Direito nem sempre vai ser sinônimo de Justiça”, mas por mais que aquilo que se veja na realidade destoe dos ideais aprendidos em sala, isso jamais deve ser motivo para imobilização. Pelo contrário, deve ser o motor necessário para nos levar a acreditar que podemos modificar a realidade. Já não acredito mais que posso “consertar” o mundo, mas enxergo que talvez consiga, de algum modo, contribuir para essas mudanças com o que o acesso a educação pública crítica e de qualidade me proporcionou.

Se eu tenho essa compreensão hoje e não desisti de terminar o curso, foi graças às pessoas que me ajudaram, direta ou indiretamente, durante essa jornada. A todas essas pessoas minha gratidão eterna, em especial:

Aos meus pais, por, mesmo não concordando com todas as minhas escolhas, sempre permanecerem ao meu lado e que desde sempre batalharam muito, às vezes até abdicando do próprio conforto, para proporcionar as melhores condições para que eu e minha irmã crescêssemos saudáveis, com uma vida confortável e acesso à educação.

À minha família, em especial minha irmã Marina e meu primo Isaac, por em nenhum momento terem deixado de acreditar em mim e no meu potencial.

Às minhas amigas, Déborah Pinheiro, Ana Jéssica Costa e Giulia Nobrega, por terem sido meu principal ponto de apoio, não só no momento de elaboração desse trabalho, mas principalmente nele. E por sempre me acolherem com os melhores conselhos e palavras de incentivo.

Aos amigos que fiz durante a universidade, por terem me acolhido desde o início e se tornado família, escutando com paciência todos os momentos de crises e incertezas em relação ao futuro, em especial Andréa Teixeira, Lorena Moura, Catarina Brasileiro, Gabriel

Braúna, João Victor Pequeno, Davi Gomes, Robson Teixeira, Richardson Fitzgerald, Bárbara Araújo, Marcela Pompeu e Sophia Albuquerque.

Aos meus amigos do grupo Fórum, o melhor acaso que o destino já me proporcionou, sempre me garantido ótimas risadas, até nos momentos mais difíceis de se encontrar motivos para sorrir.

Aos meus amigos que fiz à época do Colégio Christus, em especial minhas amigas do grupo 4/4, Adrísia Marques, Lívia Cardoso e Priscila Farias, pela quase uma década de amizade, que mesmo pela distância ocasionada pelas rotinas distintas, sempre se fizeram presentes e foram verdadeiros alicerces nos momentos que mais precisei.

À minha amiga mais antiga, minha irmã de vida, Mariana Santana, por me compreender como ninguém e sempre vibrar pela realização dos meus sonhos e conquistas como se fossem seus próprios.

Ao Curso de Pré-Vestibular Paulo Freire, por ter dado um novo rumo à minha experiência universitária e me rerepresentar ao papel fundamental da educação como motor de transformação na vida das pessoas.

A todos os colegas que fiz durante os anos de estágio em escritórios, que tornaram a rotina muito mais leve e tolerável, e contribuíram muito para meu aprendizado da prática jurídica.

Aos meus chefes, Pedro e Eduardo, e minha colega de trabalho na empresa Mero Cookie, Letícia, por todo o apoio e compreensão nos momentos de tensão que caracterizaram a escrita dessa monografia e por acreditarem em mim mais do que eu mesma.

À professora Raquel Machado, minha orientadora neste trabalho, pelos conhecimentos compartilhados e por ter respeitado meu processo de escrita, foi um prazer e uma honra ser orientada pela senhora.

À professora Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, da qual fui aluna na disciplina de Direito Administrativo e se tornou uma inspiração na docência e à Mestranda Lanna Beatriz Sampaio Praciano, com quem compartilhei experiência de estágio e se tornou um exemplo de dedicação aos estudos e à vida profissional, por terem aceitado o convite para compor a banca de avaliação deste trabalho.

Por fim, a todo o corpo docente e à administração da Universidade Federal do Ceará que proporcionaram à experiência mais transformadora da minha vida, todos foram essenciais para que eu encerrasse esse ciclo!

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o impacto das políticas públicas federais direcionadas ao cinema nacional na efetivação do direito fundamental à cultura. Para isso, inicialmente, estuda-se a acepção da cultura para o direito, a importância de sua disciplina normativa e a cultura enquanto manifestação artística, mais especificamente, o cinema, evidenciando suas dimensões simbólica, política e econômica. Em seguida, compreende-se a proteção jusfundamental do direito à cultura no ordenamento jurídico brasileiro por meio do tratamento ao tema dado pela Constituição de 1988. Demonstra-se que o Estado deve ter uma postura ativa na efetivação deste direito, observando os valores constitucionalmente estabelecidos para a cultura. Além disso, realiza-se um panorama das políticas públicas federais vigentes voltadas ao cinema, que se instauraram após a promulgação da atual Constituição, destrinchando seus principais mecanismos. Por fim, verifica-se o impacto dessas políticas por meio da observação dos dados referentes ao mercado cinematográfico disponibilizados pelo Governo. Para a realização da presente pesquisa, utiliza-se de estudo qualitativo, de natureza bibliográfica, com análise descritiva, sendo a utilização dos resultados classificada como pura, e com objetivos descritivos. Como resultado, compreende-se que as políticas públicas analisadas contribuíram para efetivação do direito fundamental à cultura, mas ainda tem muito o que avançar em relação à observância dos valores constitucionais para essa efetivação, notadamente no que diz respeito à democratização dos meios para criação e fruição, com a igualdade de condições de acesso e promoção da diversidade.

Palavras-chave: Políticas públicas; cinema nacional; direitos fundamentais; direito à cultura; Constituição de 1988.

ABSTRACT

The present study has the general objective of analyzing the impact of federal public policies directed at national cinema in the realization of the fundamental right to culture. For this, initially, the meaning of culture for law is studied, the importance of its normative discipline and culture as an artistic manifestation, more specifically, cinema, highlighting its symbolic, political and economic dimensions. Then, the fundamental juridical protection of the right to culture in the Brazilian legal system is understood through the treatment of the theme given by the 1988 Constitution. for the culture. In addition, an overview of current federal public policies aimed at cinema, which were established after the enactment of the current Constitution, unraveling its main mechanisms. Finally, the impact of these policies is verified through the observation of data referring to the cinematographic market made available by the Government. In order to carry out this research, a qualitative study, of a bibliographical nature, with descriptive analysis, is used, with the use of the results classified as pure, and with descriptive objectives. As a result, it is understood that the analyzed public policies contributed to the realization of the fundamental right to culture, but there is still much to advance in relation to the observance of constitutional values for this realization, notably with regard to the democratization of the means for creation and fruition, with equal conditions of access and promotion of diversity.

Keywords: Public policies; national cinema; fundamental rights; right to culture; Constitution of 1988.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DIREITO, CULTURA E CINEMA.....	14
2.1 Acepção de Cultura para o Direito.....	14
2.2A importância dos direitos culturais	17
2.3 Cinema: cultura enquanto manifestação artística	19
2.3.1 <i>O trinômio da atividade cinematográfica: produção, distribuição e exibição</i>	22
3 PROTEÇÃO JUSFUNDAMENTAL À CULTURA: POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS.....	24
3.1 Direitos Culturais e a Constituição de 1988.....	24
3.2 Direitos culturais como direitos fundamentais.....	27
3.3 Valores constitucionais para as políticas públicas de acesso à cultura	35
4 CINEMA NACIONAL COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	39
4.1. Lei Rouanet e Lei do Audiovisual.....	41
4.2 Medida Provisória 2228-1: criação da ANCINE.....	47
4.3 Leis 11.437/06 e 12.485/11: Fundo Setorial do Audiovisual e Lei da TV Paga..	50
4.4 Verificação dos Resultados das Políticas Públicas Federais voltadas ao Cinema Nacional a partir de dados estatísticos disponibilizados pela ANCINE	55
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 inaugurou uma nova ordenação da cultura, impondo ao Estado a garantia do pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, assim como também o apoio e valorização destas. Não obstante a isso, na contramão do que havia instituído o texto constitucional, em 1990, num contexto político caracterizado pelo fim da Guerra Fria e expansão do pensamento neoliberal nos governos democráticos, quando o então presidente eleito Fernando Collor tomou posse, por meio da Medida Provisória 151/90, pôs fim a todos os incentivos do Governo Federal na área cultural. No âmbito específico da atividade cinematográfica, encerrou-se o funcionamento da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME), do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE) e da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), ou seja, todos os órgãos responsáveis, até aquele momento, pelas políticas públicas voltadas para o cinema no Brasil.

As medidas na área cultural adotadas inicialmente pelo governo Collor impactaram fortemente o cinema nacional, desregulando a produção e permitindo a importação irrestrita de filmes do exterior, uma vez que, à época, o Estado era o principal financiador, distribuidor e protetor das obras brasileiras em face do cinema estrangeiro. Um dado capaz de ilustrar perfeitamente a redução da participação de filmes nacionais no mercado, que, no início dos anos oitenta chegava a 30% e nos anos 1992 chegou somente a 1%. (IKEDA, 2020).

Neste seguimento, após as consequências desse ato serem sentidas pela sociedade civil e profissionais da área, iniciou-se uma reconstrução do apoio estatal ao setor, todavia, em uma base completamente diferente da que se dava antes (modelo adotado pela Embrafilme, no qual o próprio Estado produzia e distribuía os filmes). Essa nova base era pautada em uma participação indireta do Estado, a partir dos mecanismos de fomento por meio de renúncia fiscal, presentes na Lei Rouanet e, posteriormente, na Lei do Audiovisual, visando à recuperação econômica do cinema nacional que nem de longe lembrava os “tempos de ouro” que viveu entre as décadas de 70 e 80.

Após o surgimento das leis de incentivo por meio da renúncia fiscal, estes instrumentos foram consolidados e seguiu-se o cenário ao final do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no qual se estruturou o Conselho Superior de Cinema (CSC) como um órgão de formulação de políticas públicas para o cinema e a Agência Nacional de Cinema (ANCINE) como executora dessas políticas. Esta última regulava o mercado e os instrumentos de fomento vigente, os quais se encontravam em crise, uma vez que os modelos

adotados, embora num primeiro momento tenham, de fato, alimentado a recuperação do cinema nacional, não alcançaram seus objetivos uma vez que a participação do filme brasileiro nos lançamentos ainda era ínfima em relação ao cinema estrangeiro. Após essa fase de consolidação das instituições no governo anterior ocorre um momento de nova reestruturação das políticas públicas no setor com o início do governo Lula. Nesse período, o Estado retomou a participação direta na atividade de fomento a partir das medidas tomadas, entre elas a criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

A volta da captação de recursos de maneira direta voltada para o cinema inaugurou um retorno da atuação mais presente do Estado no desenvolvimento dessa manifestação cultural. Todavia, importante ressaltar que ambos os modelos de financiamento – direto e indireto – ainda coexistem, não tendo a criação do FSA revogado a Lei Rouanet ou a Lei do Audiovisual. Essas leis, em conjunto com os órgãos criados à época do governo FHC, constituem, portanto, as políticas públicas federais voltadas ao cinema nacional durante o século XXI.

Nesse contexto, verifica-se que, apesar das políticas públicas serem os mecanismos, por excelência, de efetivação de direitos, os estudos que abordam este tema específico (o apoio ao setor cinematográfico) o analisam sob um viés predominantemente econômico, sendo escassos os estudos dessas políticas como meio de efetivação do direito de acesso à cultura.

Além disso, no Brasil, no que concerne às leis e mecanismos voltados à cultura, há uma propagação de desinformações alarmante, levando uma parcela da sociedade civil a acreditar que os mecanismos em vigor constituem “mau uso do dinheiro público” ou se utilizam de recursos que deveriam ser gastos com outras áreas, como a saúde, por exemplo.

Dessa forma, motiva-se a estudar esse assunto diante da necessidade de disseminar conhecimento acerca da importância do fomento à cultura, bem como avaliar, sob uma perspectiva jurídica, as políticas públicas culturais, vez que apesar da atenção direcionada pela Constituição ao tema, este é um conteúdo historicamente negligenciado no âmbito do Direito. A escolha do recorte para o cinema deu-se em virtude do impacto e relevância que essa expressão cultural tem para a sociedade - uma demonstração clara de tal relevância são os próprios instrumentos estatais desenvolvidos para manutenção da atividade no país.

A partir do exposto, desenvolve-se pesquisa monográfica, que analisa, sob o prisma essencialmente constitucional, o seguinte questionamento: Em que medida as políticas

públicas federais voltadas para as atividades cinematográficas estão contribuindo para a efetivação do direito fundamental à cultura?

A fim de realizar essa análise, traçam-se os seguintes questionamentos específicos: 1. Por que disciplinar normativamente a cultura? 2. Qual a relevância do cinema enquanto manifestação artística? 3. Qual o tratamento dado à cultura no ordenamento jurídico brasileiro? 4. Os direitos culturais no Brasil constituem direitos fundamentais, demandando, assim, sua efetivação por meio de políticas públicas? 4. Sendo o direito à cultura fundamental, existem valores/objetivos constitucionais que devem guiar a atuação estatal na sua efetivação? 5. As políticas públicas federais em vigor voltadas para a atividade cinematográfica estão contribuindo para efetivação de um possível direito fundamental à cultura?

Para responder aos questionamentos acima apresentados, este trabalho monográfico se divide em três seções. A primeira delas traz uma compreensão juridicamente relevante do que seria a cultura, a partir da evolução de significados que este termo adquiriu com o tempo, compreendendo a importância de uma disciplina normativa do tema. A partir do conceito estabelecido de cultura, busca-se definir também o cinema e sua contribuição para sociedade, realizando apontamentos sobre a sétima arte enquanto expressão e indústria cultural.

A segunda aborda o tratamento constitucional dado à cultura a partir de 1988, demonstrando porque os direitos culturais são dotados de fundamentalidade no ordenamento jurídico brasileiro – em especial o direito à cultura – exigindo, assim, a execução de políticas públicas de acordo com a observância dos valores constitucionais para sua efetivação.

Por último, a terceira seção dedica-se aos mecanismos de apoio estatal a nível federal existentes para o cinema brasileiro que surgiram após a promulgação da Constituição e encontram-se ainda vigentes, identificando as peculiaridades pertinentes a cada um destes e à análise dos resultados dessas políticas na efetivação do direito fundamental à cultura a partir dos critérios estabelecidos no capítulo anterior, junto aos dados estatísticos referentes ao mercado cinematográfico disponibilizados pelo Observatório do Cinema e Audiovisual (OCA) e dados abertos do Governo Federal.

Ressalta-se, ainda, que, assim como outras esferas da sociedade, a atividade cinematográfica sofreu diversos impactos em virtude da pandemia de Covid-19 – salas de cinema fechadas, produções paralisadas, programas de apoio suspensos – o que demandaria um estudo próprio. Desse modo, a análise de resultados da presente pesquisa ficará restrita até o ano de 2019, antes da afetação pela pandemia do cenário.

Para a compreensão do presente tema, será realizado um estudo por meio de pesquisa de abordagem qualitativa, sendo do tipo bibliográfica, vez que será desenvolvida a partir de estudos anteriores realizados por doutrinadores do direito como Humberto Cunha Filho, José Afonso da Silva, Paulo Bonavides, Maria Paula Dalari Bucci e de pesquisadores na área de políticas públicas para a cultura e o cinema como Guilherme Varella, Marcelo Ikeda e Sérgio Santana, registrados em livros, artigos científicos, revistas acadêmicas, monografias, dissertações, teses, legislação pátria e notícias. Almeja-se tratar os dados de forma descritiva, expondo, de modo profundo e detalhado, as características dos fenômenos pesquisados e comparando as referências utilizadas com as hipóteses levantadas, buscando um resultado de caráter puro.

2 DIREITO, CULTURA E CINEMA

Enquanto nas outras ciências sociais os estudos acerca da cultura tiveram desenvolvimento desde muito cedo, remontando séculos passados, no Direito este tratamento é mais recente, motivo pelo qual ainda é escassa a bibliografia jurídica sobre o tema e os referenciais teóricos, até então, estão em consolidação, principalmente no Brasil. (VARELLA, 2014, p. 17).

Uma vez que se pretende, no presente trabalho, analisar as políticas públicas federais para o cinema como meio de efetivação do direito fundamental à cultura, é imprescindível que se dê contornos ao conteúdo desse direito, assim como sejam tecidas algumas considerações acerca da arte cinematográfica, tendo em vista sua importância enquanto objeto desta pesquisa.

Desse modo, a intenção deste capítulo é sinalizar a relevância de uma disciplina normativa da cultura, elegendo, primeiramente, um conceito jurídico para o termo, bem como esclarecendo do que se trata o cinema, evidenciando seus principais aspectos enquanto expressão e indústria cultural.

2.1 Acepção de Cultura para o Direito

Em relação à compreensão jurídica do que se trata a cultura, ainda que não seja um objetivo fácil e, certamente, uma tarefa impossível de ser esgotada – principalmente quando se evitam as simplificações que coíbem a amplitude conceitual que o próprio termo demanda – é necessário, para que se evite a ilusão de entender cultura como algo óbvio, uma definição específica para o Direito. (VARELLA, 2014, p. 17).

Nas interconexões entre Cultura e Direito, despontam duas abordagens, quais sejam, a *Cultura do Direito* e o *Direito da Cultura*. Esta primeira se refere ao estudo do direito enquanto fenômeno cultural, já a segunda, em caráter diferente, se trata da cultura enquanto objeto de estudo da ciência jurídica (VARELLA, 2014, p. 22) – o que interessa ao presente trabalho.

O Direito da Cultura desponta, junto com o Estado Social, quando o poder público passou a realizar novas funções no domínio da vida econômica, social e cultural do povo, com a execução direta de ações a partir de políticas públicas, mas também criando condições para a cooperação da iniciativa privada na implementação dessas políticas. (VARELLA, 2014, p. 23).

Desse modo, constitui-se como uma disciplina jurídica que perpassa diversos outros ramos, atravessando as tradicionais fronteiras entre o Direito Público e Privado (SILVA, V., 2007, p. 143). Assim, este ramo é resultado das complexas relações entre Direito e Cultura que surgem a partir da elaboração e implementação de políticas públicas culturais pelo Estado, que demandam, então, “tanto o aprimoramento institucional de sua estrutura administrativa quanto o desenvolvimento de normas jurídicas aptas a disciplinar as relações jurídicas da cultura – ou a cultura, agora, enquanto matéria judicializada” (VARELLA, 2014, p. 23).

Cultura é uma palavra de origem latina, do verbo *colere*, que quer dizer cultivar. Esse significado foi ampliado por pensadores romanos antigos que a usaram para se referir ao aprimoramento pessoal, sendo a expressão até hoje atribuída como sinônimo de refinamento, educação elaborada de uma pessoa. (SANTOS, J., 2006, p. 8).

Nota-se que o aspecto original da significação do termo está ligado à intervenção do homem no ambiente natural para modificá-lo – o cultivo da terra, sendo acrescentada a esta significação, ainda nos tempos clássicos, a compreensão de refinamento progressivo da intervenção, incluindo-se o interesse pelas artes, ciência, filosofia, ou seja, tudo que o homem vem produzindo (CUNHA FILHO, 2004, p. 30).

Para Terry Eagleton (2011, p. 11), na obra *A ideia de cultura*, o termo registra, nessa ampliação de sentidos que foi adquirindo, a própria evolução da história humana: “A palavra cartografa, assim, no âmbito do seu desdobramento semântico, a própria transição da humanidade de uma existência rural para uma existência urbana, da suinicultura para Picasso, da lavoura do solo para a divisão do átomo”. Desse modo, trata-se a cultura de uma expressão cujo significado foi sendo modificado, desde os tempos antigos até a atualidade, sendo fruto de controvérsias conceituais por parte das ciências humanas e sociais, principalmente da antropologia, que a tem como um de seus objetos de estudo centrais. (SANTOS, F., 2011, p. 9).

O reconhecimento da multiplicidade de modos de vida entre povos e nações sempre foi um motor fundamental para as discussões sobre o que seria cultura. As indagações sobre os motivos que esclareciam a existência de costumes, modos de vida, práticas e crenças dos povos encontram registros em autores da Grécia, Roma e China antigas, por exemplo. Contudo, as preocupações sistemáticas com a questão da cultura datam de um período mais recente, se desenvolvendo a partir do século XVIII, na Alemanha. (SANTOS, J., 2006).

A Alemanha, na época, era uma nação dividida em várias unidades políticas, de modo que a discussão sobre cultura possuía um sentido específico: expressar uma unidade daquele povo não unificado politicamente. Durante a transição entre os séculos XVIII e XIX,

a ideia de cultura sofreu mais modificações com a discussão surgindo associada a uma tentativa de diferenciar os aspectos materiais e não materiais da vida social, entre a matéria e o espírito de uma sociedade, competindo com a ideia de civilização, embora seus conteúdos fossem frequentemente trocados. (SANTOS, J., 2006). De acordo com Laraia (2001), ao fim do século XVIII e no início do subsequente, enquanto o termo germânico *Kultur* era utilizado para simbolizar todos os aspectos espirituais de uma comunidade, a palavra francesa *Civilization* referia-se principalmente às realizações materiais de um povo.

Todavia, ambos os termos seriam sintetizados por Edward Tylor (1871, s. p.) no vocábulo inglês *Culture*, que “tomado em seu amplo sentido etnográfico é este todo complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como membro de uma sociedade”. Com esse conceito, o autor abrangia em um só vocábulo todas as possibilidades da realização humana, além de marcar fortemente o caráter de aprendizado da cultura em contraste a ideia vigente de uma aquisição inata, tratando-se da primeira definição de cultura formada pelo ponto de vista antropológico (LARAIA, 2001).

A partir dessa definição, Tylor (1871) inaugura a premissa antropológica de que cultura se confunde com a existência humana, sendo cultural tudo aquilo que é humano. Essa concepção ampla é importante para o estudo jurídico, pois por meio dela, é possível contemplar o Direito como fenômeno cultural, tratando-se de um sistema de normas compartilhadas por determinado grupo social. (VARELLA, 2014).

Apesar de ser importante, essa definição também traz duas consequências que se tornam empecilhos para chegar-se ao entendimento do termo que interessa ao universo jurídico: a primeira é entender cultura a partir de uma construção negativa e não positiva, sendo tudo o que não é natureza intocada; e a segunda, decorrente disso, é encontrar a utilidade prática de um conceito tão vasto e particularizar dentro de cada campo de conhecimento, como o Direito. (CUNHA FILHO, 2004).

Questionando-se acerca de quais ferramentas um jurista dispõe para encontrar esse parâmetro que atenda às peculiaridades do Direito, de forma positiva e não a partir de exclusões, o autor Humberto Cunha Filho (2004, p. 36) vislumbra três pontos de partida básicos:

- 1) A ideia mediana e comum às múltiplas definições de cultura;
- 2) a observação pontual do que o direito positivo contempla na noção de cultura e
- 3) a noção ínsita ao próprio Direito de limitação de prerrogativas em favor do atingimento de determinados valores (princípios).

Desse modo, a partir dessas ferramentas, o jurista examina três elementos: (i) a importância de conservar a abrangência antropológica do conceito de cultura; (ii) as matérias empiricamente tidas como cultura, pelo Direito (tomando como exemplo a Constituição de 1988 e estudos comparativos da parte relativa à cultura em constituições como a alemã, a suíça, a grega, a portuguesa e a espanhola); e (iii) a necessária perseguição da dignidade humana, direção que orienta todo direito fundamental, propondo, assim, que cultura em função de seu estudo jurídico pode ser compreendida como:

A produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos (CUNHA FILHO, 2004, p. 49).

O conceito acima exposto é, portanto, uma relevante definição para a continuação desse trabalho, uma vez que sintetiza a multiplicidade de concepções de cultura, associado à assimilação do princípio que fundamenta o Estado Democrático de Direito.

Contudo, importante salientar, conforme fora assinalado no início, que não é a intenção encerrar aqui a discussão daquilo que se entende por cultura, uma vez que conforme os ensinamentos de Vasco Pereira da Silva (2007, p. 101-102), não cabe ao Direito elencar uma definição da cultura definitiva, mas se restringir a uma delimitação de seu âmbito para efeito de aplicação das normas jurídicas.

2.2A importância dos direitos culturais

O conjunto de normas jurídicas que disciplinam a cultura forma a ordem jurídica da cultura, constituindo o direito objetivo da cultura - ou direito da cultura simplesmente, formado pelos direitos culturais. (SILVA, J., 2001, p. 47). Diante disso, questiona-se: Qual a justificativa para a existência dessa disciplina normativa?

A experiência cultural em todas as suas dimensões, conforme conceito firmado em tópico anterior, tanto como produção artística, quanto como memória coletiva ou repasse de saberes, trata-se, de fato, de um pilar formador da identidade de uma pessoa, tendo especial relevância na sua integração social. São a partir das experiências que derivam dessas dimensões que são construídas as visões com as quais o mundo é apreendido por um indivíduo. (SOUZA, 2010, p. 72).

Nesse sentido, Allan Rocha de Souza (2010) argumenta que a resposta para a pergunta acima apresentada nos remete a circunstâncias que tanto os justificam [os direitos

culturais], como informam seu conteúdo, quais sejam, “à formação da pessoa para uma existência digna, à construção das identidades, onde o particular e o social se encontram, à inclusão e exercício da cidadania cultural, à capacitação para o diálogo intercultural e ao desenvolvimento socialmente sustentável” (SOUZA, 2010, p. 71).

Tais circunstâncias são amplamente consideradas em diversos tratados internacionais, encontrando repercussões na Constituição Federal e por todo o ordenamento jurídico nacional. (SOUZA, 2010, p. 71). No que diz respeito à vinculação dos direitos culturais como fatores indispensáveis para a realização da dignidade humana e desenvolvimento da personalidade, destaca-se que o artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos do Homem assim os reconheceu expressamente:

Todo o homem, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. (ONU, 1948, s. p.).

Neste seguimento, ressalta-se que o papel das experiências culturais na formação de identidades é a discussão central nos debates sobre relações internacionais e mídia, sendo a dominação cultural, uma preocupação crescente de governos e povos na atualidade. (SOUZA, 2010, p. 73).

Dentro dessa lógica, Guilherme Varella (2014) aponta que, de fato a coexistência de diferentes identidades culturais, com seus respectivos valores e práticas, no mesmo território, em virtude dos movimentos de migração nas sociedades contemporâneas (ou até mesmo pela aproximação que as tecnologias permitem), é um fator que contribui para justificar a importância dos direitos culturais, uma vez que tal conjuntura obriga o direito a desenvolver “dispositivos jurídicos aptos ao diálogo, proteção e promoção das culturas”. (VARELLA, 2014, p. 48)

Pondera também o autor que outros fatores exercem a mesma contribuição como: (i) a constatação da relevância da cultura no desenvolvimento não apenas artístico da sociedade, mas político, econômico e científico; assim como (ii) o fato desta se tornar um produto e objeto de consumo, o que também enseja o desenvolvimento de dispositivos jurídicos. (VARELLA, 2014, p. 49).

Todas essas circunstâncias são aptas a justificar a importância dos direitos culturais, restando claro que suas razões ultrapassam seu conteúdo estrito para alcançar objetivos que são as bases da convivência humana e do ordenamento jurídico pátrio, uma vez

que os efeitos da sua realização se estruturam a partir dos fundamentos de cidadania, possuindo implicações para a soberania e direcionando a sociedade ao seu desenvolvimento livre, justo e solidário (SOUZA, 2010, p. 79).

2.3 Cinema: cultura enquanto manifestação artística

Não obstante a amplitude do conceito de cultura assinalado no primeiro tópico deste capítulo, esta será estudada, sobretudo na dimensão de produção/manifestação artística, mais especificamente o cinema – é necessário, portanto, pontuar alguns aspectos acerca da chamada *sétima arte*. A atividade cinematográfica, assim como a cultura, se trata de um elemento complexo, ultrapassando o âmbito de ser somente uma expressão cultural e dialogando também com a política e a economia (BAHIA, 2012, p. 21).

Nesta toada, ela pode ser compreendida, essencialmente, como a manifestação artística que consiste na captura de uma imagem, com a intenção de passar uma visão, subjetiva e conceitual, de seu realizador - ou realizadores. Contudo, não se trata apenas de uma imagem captada (até mesmo porque existe o cinema de animação), mas também do desenvolvimento de uma narrativa por meio da exposição sequencial de imagens. (LOUREIRO, 2018, p. 16).

A definição do que é a produção cinematográfica também pode estar intimamente ligada ao seu destino principal de exibição. Sob essa perspectiva, cumpre destacar que o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, traz um entendimento do que seria uma obra audiovisual e, logo depois, de uma obra cinematográfica:

Art. 1º Para fins desta Medida Provisória entende-se como:

I - obra audiovisual: produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão; II - obra cinematográfica: obra audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição; (BRASIL, 2001, s. p.)

Assim, para a legislação brasileira, a obra cinematográfica se trata de uma produção audiovisual feita primordialmente para o mercado de exibição em salas de cinema. Contudo, destaca-se que apesar deste destino principal, atualmente, existem outros meios secundários de se ter acesso a filmes, como os *streamings*, por exemplo. Ademais, importa

ressaltar também que, assim como bem expõe Michel (2011, p. 30) nem toda produção terá como fim a exploração comercial, existindo filmes que apresentam distribuição gratuita.

Neste sentido, o cinema está dentro do amplo espectro do audiovisual, sendo a evolução tecnológica responsável pela existência desse conceito, uma vez que antes existiam duas perspectivas somente: a produção diretamente para o cinema e a produção diretamente para a televisão, mas hoje, por exemplo, há diversas outras plataformas proporcionadas pela internet, sites como Youtube, Instagram, Netflix. Essa diversificação dos meios de exibição de um produto audiovisual provocam a interconexão entre as diferentes técnicas de produção e consumo, dificultando uma divisão categórica isolada para meios específicos - cinema, tv, video, etc. Por exemplo, alguns filmes hoje são feitos para estrear simultaneamente em salas de projeção e plataformas de streaming - de modo que alguns autores defendem a classificação desses meios sob uma categoria audiovisual generalizada¹. (MIRANDA, 2018, p. 36).

Conforme entendimento já firmado neste trabalho, as experiências culturais, em todas as suas dimensões, influenciam práticas, contribuem para a formação de identidade e personalidade de um indivíduo, concretizando próprio princípio da dignidade humana. Em especial, as artes visuais (incluindo-se o cinema) possibilitam que padrões culturais possam ser reforçados por meio de imagens e sons, assim como também podem influenciar as ações humanas por meio da criação de modos de interpretar o mundo e a própria individualidade do indivíduo. (RIBEIRO, 2020, p. 20).

Dessa forma, o cinema, como uma narrativa por intermédio da exposição de imagens sonoras, na sua possibilidade infinita de gêneros, de documentários a ficção científica, de romances a comédias, constitui-se como um meio poderoso de circulação de signos, símbolos e informações. Essas narrativas, dentre outras possibilidades, permitem a visibilidade de valores culturais de diferentes grupos e comunidades, sendo também um vetor de perpetuação da memória destes grupos. (RIBEIRO, 2020, p. 20). Sob essa perspectiva, o cinema se constitui como uma experiência que corporifica a cultura, eis que, acionando a visão e a audição, desencadeia a memória, a qual é formada por todos os sentidos. (MARKS, 2000, p. 195).

Nas últimas décadas, com o avanço das tecnologias de comunicação, a indústria do cinema e audiovisual despontou como o principal *locus* das atividades culturais voltadas

¹ Entretanto, este trabalho se dedica ao cinema por meio do seu modo de difusão principal: As salas de projeção. Esses espaços possuem seu fim anunciado desde o advento da televisão, passando pelo surgimento das videolocadoras e agora pelas plataformas de streaming, mas continuam resistindo pela experiência que são capazes de proporcionar.

para o entretenimento. Neste sentido, Bahia (2012, p. 21) aponta porque o cinema revestiu-se dessa importância em tempos de globalização:

Os produtos, bens e serviços direta e indiretamente relacionados com o audiovisual têm impacto econômico, social, político e cultural em tempos de globalização. Nos anos 2000, a produção e o consumo de produtos audiovisuais constituem uma das atividades culturais mais importantes do mundo: são simultaneamente fontes de informação e lazer, desempenham papel estratégico na disseminação e na afirmação de culturas e se impõem política e economicamente na sociedade mundializada e espetacularizada.

É a partir dessa reflexão que a autora explica qual a relevância cultural de uma nação possuir uma indústria cinematográfica consolidada: a possibilidade de narrar as identidades culturais locais. (BAHIA, 2012, p. 21). Essa característica pode ser visualizada até mesmo no cinema mais comercial (aquele no qual o maior objetivo é o retorno econômico), uma vez que “implicitamente constituem um meio para melhor compreender o significado cultural de diferentes instituições sociais por meio de uma perspectiva estética, complexa e emocional”. (RIBEIRO, 2020, p. 21).

Nesse sentido, a criação e distribuição de imagens próprias, bem como o reconhecimento das diferenças são indispensáveis à construção da diversidade e democracia no mundo. O desenvolvimento de uma indústria cinematográfica nacional, num contexto de globalização que intensifica desigualdades, revela-se fundamental para a cultura de um país, assim como para sua economia. (BAHIA, 2012, p. 21).

No que tange ao aspecto econômico, este não pode ter sua relevância minimizada. De acordo com o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), no ano de 2019, por exemplo, no qual os efeitos da pandemia ainda não haviam impactado diversos setores da economia, o mercado cinematográfico no Brasil foi responsável por injetar 0.37% ao valor total do PIB do país. Além disso, o setor audiovisual havia sido responsável por empregar, no mesmo ano, 88.053 brasileiros. (ANCINE, 2019).

Voltando-se novamente para as possibilidades narrativas do cinema, os modos de ver e representar em um local vão depender, em grande parte, do contexto político no qual está inserido, que irá guiar a função dessa arte por meio da legislação e políticas públicas voltadas à cultura. O poder de circulação de signos do cinema fez com que essa arte fosse utilizada, ao longo da história, com diferentes objetivos pelos Estados.

Por isso, em Estados ditatoriais, por exemplo, o cinema e as artes são conduzidos por políticas na qual o Poder Público assume papel de juiz na tentativa de impor uma “cultura oficial”, utilizando-se de censura ou de filmes “educativos”, que exaltam o governo, por exemplo. (SIMIS, 2020). Em contrapartida, em Estados democráticos, o Poder Público vem

atuando como incentivador dessa arte, estimulando a livre produção e fruição de filmes nacionais (RIBEIRO, 2020, p. 22), reconhecendo seu papel de promotor da diversidade local e, conseqüentemente, da democracia cultural, bem como sua relevância econômica na movimentação da economia e geração de empregos.

2.3.1 O trinômio da atividade cinematográfica: produção, distribuição e exibição

Em que pese o reconhecimento do cinema como arte, é importante destacar que a atividade cinematográfica, conforme acima assinalado, carrega consigo a ambigüidade de ser um fenômeno cultural – com força simbólica para construção e promoção da identidade nacional dos países na vida contemporânea – ao mesmo tempo em que se trata também de um fenômeno industrial, que requer alto investimento. Dessa forma, para que a obra artística seja produzida e se tenha acesso a ela, ou seja, para que um filme seja feito e assistido, o cinema obedece a uma cadeia produtiva formada basicamente pelos setores de produção, distribuição e exibição.

Como o objetivo do presente trabalho constitui-se pela análise das políticas públicas voltadas ao cinema, é imprescindível elucidar como funciona essa cadeia. Nesse seguimento, no que diz respeito aos três elos acima assinalados, o primeiro se trata da produção. Ela pode ser dividida em quatro etapas: (i) pré-produção, (ii) produção propriamente dita, (iii) filmagem e (iv) pós-produção. Na primeira etapa, é desenvolvida a ideia central do filme, com a aquisição da história a ser apresentada na obra, seja original ou adaptada. Nesse momento também é definida a equipe técnica do trabalho e elaborado o projeto a ser demonstrado aos possíveis financiadores. (MIRANDA, 2018, p. 52).

Quando são determinadas as fontes de financiamento da obra, inicia-se a produção propriamente dita, com a contratação da equipe e organização das infraestruturas necessárias - equipamentos, figurinos, locações, etc. Logo em sequência, tem-se a filmagem da obra, seguida pela pós-produção, momento no qual o filme é finalizado, por meio da montagem, edição de imagem e som, inclusão de efeitos visuais e sonoros, entre outros. (MIRANDA, 2018, p. 53).

Após o encerramento da produção, com a conclusão do filme, passa-se ao segundo e terceiro elo, distribuição e exibição, respectivamente. A etapa da distribuição estabelece a ligação entre os criadores e o público com o qual querem se comunicar. Nesse sentido, o distribuidor se situa entre o produtor e o exibidor, comprando dos produtores os direitos dos filmes e otimizando sua difusão junto aos exibidores. O mercado de exibição, por

sua vez, é formado pelos meios nos quais o público tem acesso à obra, no caso dos filmes se tratam essencialmente das salas de cinema, mas também uso doméstico através de canais de televisão, sistemas de streaming, aluguel e venda através de multiplataformas (*TV, smartphone, tablet*). (MIRANDA, 2018, p. 54).

Assim, o cinema, como um bem cultural, possui dimensões múltiplas, sendo ao mesmo tempo, produto cultural e político, como instrumento de circulação de símbolos e informações, bem como produto econômico, sendo fruto de uma organização industrial. (BASEGIO, 2010, p. 24). Como aponta Felisberto (2013) os mecanismos de incentivo à cultura que contemplem o setor do audiovisual em todas as suas etapas são importantes para a sobrevivência do setor, tendo em vista que produzir um produto audiovisual é uma atividade complexa e bastante dispendiosa, o que reduz muito o acesso à sua produção e fruição.

Dessa maneira, viu-se que o cinema, por meio de seu produto final, os filmes, os quais obedecem a uma cadeia produtiva composta por três elos, ao mesmo tempo em que pode reiterar práticas sociais, “também permite a identificação, empatia e conhecimento do Outro” (RIBEIRO, 2020, p. 23). O fortalecimento e acesso a essa arte como promotora da circulação de diferentes visões de mundo vai depender diretamente das políticas adotadas pelo Estado, que regulamentam o ciclo de produção e consumo dos bens culturais. Por isso, importa verificar se, no Brasil, o cinema, enquanto uma manifestação cultural, demanda proteção especial do Estado pela nossa Constituição e se os mecanismos que podem derivar dessa proteção estão cumprindo seu objetivo.

3 PROTEÇÃO JUSFUNDAMENTAL À CULTURA: POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

O entendimento dos direitos culturais como direitos fundamentais é praticamente unânime nas doutrinas que tratam acerca do tema. (CUNHA FILHO, 2000; SILVA, J., 2001; VARELLA, 2014; SOUZA, 2010, p. 80). Contudo, apesar de tradicionalmente serem considerados direitos fundamentais, importa estabelecer *o porquê*, ou seja, as características basilares que os alçam a essa categoria no ordenamento jurídico brasileiro.

Necessário, então, entender qual o tratamento dado à Cultura pela Constituição Federal para, assim, verificar se esta – e, conseqüentemente, o cinema nacional – possui proteção jusfundamental, demandando ações afirmativas do Poder Público.

3.1 Direitos Culturais e a Constituição de 1988

O ordenamento jurídico brasileiro nem sempre trouxe os direitos culturais positivados constitucionalmente. O tratamento dado à cultura no histórico constitucional nacional foi, em sua maioria, quase irrelevante ou residual, com os textos dedicando à temática um único artigo e tratando-a apenas como um instrumento de promoção de políticas educacionais ou como um “adorno, ornamento”. (GARCIA, 2012, p. 160). A Constituição de 1946 avançou nesse sentido ao estabelecer o amparo à cultura como um dever do Estado, assim como, pela primeira vez, versar uma classificação de bens culturais, designando também ao Estado a sua proteção. (VALENÇA, 2019, p. 16).

Contudo, o documento que realmente revolucionou o tratamento à Cultura no plano constitucional brasileiro foi a atual Constituição de 1988. Este documento se refere à Cultura em diversos momentos², além de possuir pela primeira vez uma sessão inteira específica para o tema, a Seção II - Da Cultura, do Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, do Título VIII - Da Ordem Social, não por outro motivo Humberto Cunha Filho

²Para José Afonso da Silva (2001, p. 42): “A Constituição Brasileira de 1988 refere-se à cultura nos arts. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII e 220, §§2º e 3º, como manifestação de direito individual e de liberdade e direitos autorais; nos arts. 23, 24 e 30, como regras de distribuição de competência e como objeto de proteção pela ação popular; nos artigos 215 e 216 como objeto do Direito e patrimônio brasileiro; no art. 219, como incentivo ao mercado interno de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural. No art. 221, como princípios a serem atendidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão; no art. 227, como um direito da criança e do adolescente; e no art. 231, quando reconhece aos índios sua organização social, costumes, língua, crenças e tradições e quando fala em terras tradicionalmente ocupadas por eles necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”.

argumenta que poderia ser chamada de “Constituição Cultural” (CUNHA FILHO, 2011, p. 119).

Conforme bem coloca Varella (2014), a estes dispositivos expressos na Constituição que fazem referência direta à matéria da cultura, somam-se todos os tratados, pactos e convenções internacionais, oriundos do sistema internacional de direitos humanos, cujas normas foram internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro por força dos parágrafos §2º e 3º do art. 5º, conforme será melhor explanado posteriormente.

Outro pioneirismo da atual Constituição é a utilização do termo “direitos culturais” (ALMEIDA, 2016, p. 4), como logo é mencionado no *caput* do artigo que inaugura a seção dedicada à Cultura:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos **direitos culturais** e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais [...] §1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional (BRASIL, 1988, s. p.). [grifo livre]

Nota-se, então, que desde o início já se delimita a dupla dimensão dos Direitos Culturais, reconhecida por José Afonso da Silva (2001). A primeira dimensão (*norma agendi*) é a de direito objetivo, em que os Direitos Culturais são obrigação do Estado, responsável por garantir seu exercício. A segunda dimensão (*facultas agendi*), por sua vez, é a de direito subjetivo, trata-se da faculdade de agir do titular do direito. Assim, da norma que garante a todos o exercício dos direitos culturais, decorre a faculdade de agir com base nela, reivindicando esse exercício. (SILVA, J., 2001, p. 48).

A partir do exposto, questiona-se, assim, para além dessa dupla dimensão, o que caracteriza os Direitos Culturais, expressão cunhada pelo artigo 215 da Constituição Federal de 1988? O Constituinte originário, ao elaborar o referido artigo não definiu o que seriam esses direitos no dispositivo, entretanto, abriga-os nos núcleos substanciais da atuação do Poder Público na garantia de seu exercício: acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão da cultura (VARELLA, 2014, p. 82). Cunha Filho (2000, p. 29) informa que o dispositivo seguinte, qual seja o art. 216, ao definir o que é patrimônio cultural, se aventura também, nas entrelinhas, para servir de parâmetro à definição dos contornos dos direitos culturais. Senão veja-se:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar,

fazer e viver;III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

Contudo, argumenta o autor que a pretensa definição não cumpre o objetivo de dar contorno exato ao objeto definido – qual seja, os direitos culturais, mas não por incompetência e sim por reconhecer a “importância e plena abrangência da cultura na formação da civilização” (CUNHA FILHO, 2000, p. 30).

Diante disso, a partir de sua definição dada à cultura – a qual foi a elegida por esta pesquisa como juridicamente relevante, o jurista fornece os elementos para que a cada vez que se depare com um direito, possa-se dizer se este se trata de um direito cultural ou não. Assim, define os direitos culturais como àqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, que asseguram a seus titulares o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente, visando sempre à dignidade da pessoa humana. (CUNHA FILHO, 2000, p. 34).

José Afonso da Silva (2001, pp. 51-52), por sua vez, não conduz a uma definição para os direitos culturais na Constituição, limitando-se apenas a identifica-los, por meio da análise dos arts. 215 e 216, mas também do art. 5º, no que versa sobre liberdades de manifestação, listando quais seriam esses direitos a partir da interpretação sistemática do texto constitucional:

Quais são esses direitos culturais reconhecidos na Constituição? (a) liberdade de expressão da atividade intelectual, artística e científica; (b) direito à criação cultural, compreendidas as criações artísticas, científicas e tecnológicas; (c) direito de acesso às fontes de cultura nacional; (d) direito de difusão das manifestações culturais; (e) direito de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional; (f) direito-dever estatal de formação do patrimônio cultural brasileiro e de proteção dos bens de cultura – que, assim, ficam sujeitos a um regime jurídico especial, como forma de propriedade de interesse público (BRASIL, 1988).

É certo que somente a enumeração de vários direitos em uma lista não estabelece parâmetros para análise e compreensão de toda a sua totalidade, de modo que a referida listanão exaure o conteúdo dos direitos culturais na ordem jurídica brasileira. Entretanto, é cabível para a análise que se pretende neste trabalho e, tomado em conjugação ao conceito

trazido por Humberto Cunha filho “evita o alargamento indiscriminado com relação ao entendimento de cultura para afirmação dos direitos culturais”. (VARELLA, 2014, p. 83)

Observando-se, então, o que se entende sobre direitos culturais, sob a perspectiva da atividade cinematográfica enquanto manifestação artística nacional, pode-se afirmar que o cinema brasileiro goza de proteção sob o prisma constitucional, em função do direito-dever estatal estabelecido de garantia ao acesso às fontes da cultura nacional e proteção do patrimônio cultural brasileiro, bem como de apoio e incentivo à valorização e difusão dessa manifestação, inclusive o §3 do artigo 216 já elenca um modo pelo qual esse apoio pode ocorrer, ao determinar que a lei irá estabelecer incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. (BRASIL, 1988, s. p.).

3.2 Direitos culturais como direitos fundamentais

Não por outro motivo, uma pessoa leiga no que concerne às ciências jurídicas, ao buscar o significado da expressão “Direitos Fundamentais” em dicionários, pode chegar à conclusão que se tratam de direitos importantes, os quais devem ser assegurados de forma prioritária. Tal simplificação, essencialmente, não diverge muito do entendimento científico, entretanto, não deslinda as compreensões doutrinárias que visam delinear o que comporta o conteúdo deste termo. (CUNHA FILHO, 2000, p. 38).

Bonavides (2011, p. 560), ao abordar a teoria dos direitos fundamentais, inicialmente, elenca duas acepções para o que seriam estes direitos pela visão do clássico autor alemão Hesse. A primeira define direitos fundamentais a partir de seus objetivos de existir - criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e dignidade humana. Ao lado desta, a segunda concepção, mais restrita e normativa, seria a de que direitos fundamentais são aqueles os quais o próprio direito vigente determina como tais.

Afonso da Silva (2005) comunga de uma concepção que, de certo modo, conjuga essas duas acepções. Para o autor, a expressão Direitos Fundamentais designa prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna *no nível do direito positivo*. Neste seguimento, o qualitativo “fundamentais” expressa que se tratam de “situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive [...] devem ser [esses direitos], não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados” (SILVA, J., 2005, p. 180).

Os Direitos Fundamentais constituem, pois, a base de um Estado de Direito Democrático, com a sua principal característica sendo justamente garantir o funcionamento

desse estado com a devida proteção da liberdade e dignidade da pessoa humana. Tais direitos que se encontram hoje positivados pela Constituição Federativa do Brasil passaram por um longo processo histórico de evoluções para que fossem alcançadas suas tutelas. (VALENÇA, 2019, p. 15). Eles são divididos em gerações ou dimensões, cujo entendimento colabora para a compreensão da natureza jurídica dos direitos culturais e, assim, a verificação de suas condições de eficácia e efetividade. (VARELLA, 2014, p. 56).

Essas gerações sucessivas traduzem o processo pelo qual passaram os direitos fundamentais a se manifestar na ordem institucional, não sendo responsável uma nova geração por suprimir a anterior, pois se trata de um processo cumulativo. (BONAVIDES, 2011, p. 563). Inclusive o termo “dimensões” vem substituindo a utilização do termo “gerações” por alguns doutrinadores, justamente para acentuar que os novos adventos não eliminam seus precedentes já institucionalizados, mas sim passam a conviver harmonicamente com estes. (CUNHA FILHO, 2000, p. 65).

Desse modo, o vínculo necessário entre os direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana, enquanto valores históricos e filosóficos conduz ao significado de universalidade intrínsecos a esses direitos como ideal da pessoa humana. Essa universalidade se manifestou pela primeira vez por meio da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, documento culminante da revolução francesa. (BONAVIDES, 2011, p. 562).

O lema clássico da revolução do século XVIII, “liberdade, igualdade e fraternidade” terminou por exprimir todo o conteúdo no qual pode se abarcar os direitos fundamentais, de modo que, inclusive, “profetizaram” a sequência de dimensões referente ao processo histórico de institucionalização desses direitos. (BONAVIDES, 2011, p. 562). Neste sentido, assim compreende Cunha Filho (2000, p. 65):

As flamejantes promessas de *‘liberté, égalitéetfraternité’* sempre foram desejo do agora, mas uma tarefa para os séculos, segundo a marcha do esforço de cada povo. Assim é que os melhores observadores da Revolução Francesa compreenderam que as três palavras-ideal representam gerações de direito.

Assim, os direitos da primeira geração são os direitos da liberdade - os direitos civis e políticos. Possuem como titular o indivíduo, sendo oponíveis ao Estado, ou seja, “são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado”. (BONAVIDES, 2011, p. 563). Nesse contexto, tais direitos surgem junto ao Modelo de Estado liberal, constituindo, portanto, uma proteção dos indivíduos frente a possíveis arbitrariedades. Dentre eles, destacam-se a liberdade de expressão, liberdade religiosa, direito de voto e direito de propriedade. (VARELLA, 2014, p. 57).

Os de segunda geração, por sua vez, “nascem” do princípio da igualdade e dominam o século XX. São os chamados direitos sociais, incluindo os direitos sociais propriamente ditos, os culturais e os econômicos, abrangendo também os direitos coletivos ou de coletividades. Possuem a natureza de exigir do Estado determinadas prestações materiais para que sejam garantidos (BONAVIDES, 2011, p. 564). Neste sentido:

[essa] geração é caracterizada por um refinamento de exigências: os cidadãos não mais querem que o estado apenas se omita para que direitos possam ser exercitados, mas, ao contrário, exigem a atuação da máquina pública para que sejam garantidos direitos indispensáveis a uma existência que possa ser considerada como digna. (CUNHA FILHO, 2000, p. 65).

Foi a partir dos direitos sociais que se descobriu um novo conteúdo dos direitos fundamentais: as garantias institucionais. Estes direitos trouxeram à tona a compreensão de que na mesma medida que proteger o indivíduo, também o era importante a proteção às instituições. (BONAVIDES, 2011, p. 565). São exemplos dos direitos de segunda geração o direito à saúde, à educação, ao trabalho e à segurança social. (VARELLA, 2014, p. 57).

Nessa sequência, a percepção de um mundo desigual, dividido entre nações com níveis diversos de desenvolvimento ou com desenvolvimento escasso progrediu para uma nova dimensão dos direitos fundamentais. Os direitos de terceira geração se firmam ao final do século XX, possuindo como paradigma a fraternidade ou solidariedade. (BONAVIDES, 2011, p. 569).

Com efeito, derivam da compreensão de que os direitos não se exercem apenas frente ao Estado, exigindo-lhe uma postura negativa ou ativa, em verdade, podem ser exercidos frente à sociedade, às coletividades, a outros indivíduos. (CUNHA FILHO, 2000, p. 65). Nesse momento, retira-se o foco das necessidades individuais e sociais de maneira para preocupar-se também com a promoção de qualidade de vida e de solidariedade entre todos os humanos, sem distinções. O direito ao desenvolvimento, o direito à paz, ao meio ambiente se mostram como direitos de terceira geração. (LOUREIRO, 2018, p. 13).

Bonavides (2011) sustenta ainda que existe uma quarta e quinta geração de direitos fundamentais intimamente ligada à ideia de cidadania e paz, respectivamente. Entretanto, a grosso modo, a maioria da doutrina que aborda o tema concorda que são as três acima citadas gerações bem delimitadas e com atributos próprios significantes que predominam. (LOUREIRO, 2018, p. 4).

Nesse sentido, no que tange ao tratamento jusfundamental e constitucional da cultura a nível internacional, essa proteção somente se inicia com a consagração dos direitos

sociais, quando o tema passou a compor os textos constitucionais sob o título especial da ordem econômica, social, educação e cultura, a partir da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1918. (MIRANDA, 2018, p. 22).

Assim, os direitos culturais ganharam reconhecimento internacional como direitos fundamentais de segunda geração, no rol dos direitos sociais, a partir da função prestacional do Estado de promover a cultura, disposição típica de um direito social. (VARELLA, 2014, p. 62).

No sistema internacional de direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 vinculou, em seu artigo 22, conforme demonstrado acima, os direitos culturais como indispensáveis à dignidade e livre desenvolvimento da personalidade do ser humano. Ainda, em seu artigo 27, discorre acerca da participação e fruição da vida cultural:

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios; 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor. (ONU, 1948).

Tais disposições são ratificadas e complementadas pelo Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (PIDESC), adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 1966 (GARCIA, 2012, p. 152). Este documento teve o objetivo de tornar juridicamente vinculantes os dispositivos da Declaração Internacional dos Direitos Humanos, tendo o Congresso Nacional Brasileiro aprovado o texto do diploma por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991, o qual dispõe em seu artigo 15:

1. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de: [...] b) Participar da vida cultural; c) Desfrutar o progresso científico e suas aplicações; d) Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor. 2. As medidas que os Estados Partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura. 3. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora. 4. Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura. (BRASIL, 1991).

Partindo-se para os tratados no âmbito do Continente Americano, destaque-se a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992, a qual dispõe em seu capítulo III, que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, no artigo 26 que:

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados. (BRASIL, 1992).

Além dos documentos supramencionados, atualmente existem diversos outros que consolidam os direitos culturais na esfera internacional, principalmente capitaneados pela Organização das Nações Unidas para a Cultura, Educação e Ciência – UNESCO, que os disciplinam em suas diversas conferências. (GARCIA, 2012, p. 156). Nesse seguimento, contudo, importante destacar que apesar de seu caráter eminentemente social, os direitos culturais atravessam todas as gerações de direitos fundamentais, como demonstra Humberto Cunha Filho (2000, p. 66):

[...] Ninguém duvida que a liberdade de expressão através da arte é um direito cultural e que seu exercício demanda que o Estado se abstenha de uma ação que impeça dita liberdade. Estamos diante de um direito de liberdade. Primeira geração [...] Terceiro exemplo: direito à proteção da atividade intelectual, exercível contra o Estado que não unicamente o Estado; direito de proteção do meio-ambiente cultural (patrimônio edificado) contra a ação de predadores, visando proteger a um ‘interesse solidário’ de qualquer ser humano: direitos culturais de terceira geração.

Na esfera da Constituição Federal, o Título II apresenta-se como “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, contendo em seus quatro capítulos normas referentes a direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º), direitos sociais (arts. 6º e 7º), direitos de nacionalidade e direitos políticos (BRASIL, 1988). No que pese o reconhecimento internacional dos direitos culturais, o legislador pátrio, ao tratar dos Direitos e Garantias Fundamentais no Título II da Constituição Federal, não faz menção ao termo “Direito à Cultura” ou “Direitos Culturais”. Até mesmo no artigo 6º, voltado especificamente aos direitos sociais, a cultura não restou explicitada como sendo um destes. (GARCIA, 2012, p. 161). Contudo, os direitos fundamentais abarcados por esse Título não são apresentados como um rol taxativo.

Não obstante a isso, no próprio art. 5º deste título estão registrados diversos direitos referentes à cultura, tais como a liberdade de expressão artística (IX), os direitos autorais e conexos (XXVII e XXVIII) e o direito à proteção do patrimônio cultural. (CUNHA FILHO, 2000, p. 42).

Sob essa perspectiva, o autor Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 379) ensina que a categoria de “fundamentalidade” dos direitos fundamentais possui duas dimensões: a *formal* e a *material*. A fundamentalidade formal está associada à constitucionalização do direito, ou seja, sua positivação constitucional. Relaciona-se com o grau de superioridade na ordem jurídica no qual são colocadas as normas que consagram um direito fundamental, de modo que seus processos de revisão são mais difíceis.

A fundamentalidade material, por sua vez, diz respeito ao conteúdo dos Direitos Fundamentais enquanto instrumentos básicos para manutenção do Estado e sociedade. Quanto ao conteúdo, um direito seria fundamental quando concorre justamente para efetivação do “núcleo que justifica a existência de qualquer direito nesta espécie”, a dignidade da pessoa humana. (CUNHA FILHO, 2000, p. 39).

Essa dimensão dá suporte para a chamada “cláusula aberta” ou “princípio da não tipicidade” dos direitos fundamentais, a qual corresponde à abertura da Constituição para direitos materialmente fundamentais, contudo, que não se encontram constitucionalizados assim. (CANOTILHO, 2003, p. 379). Na Constituição Federal, esse princípio pode ser verificado no §2º do art. 5º, no já mencionado título “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (BRASIL, 1988, s. p.).

A partir desse dispositivo, tem-se que a fundamentalidade de um direito para o ordenamento jurídico pátrio não se encerra no rol disposto no referido título. No que tange aos direitos culturais, a fundamentalidade material é aspecto importantíssimo, uma vez que além de muitos destes estarem previstos em documentos internacionais do qual o Brasil faz parte³, esta pode ser apreendida a partir de uma interpretação global da Constituição, por meio dos demais direitos e garantias que nela constam. (RIBEIRO, 2020, p. 29). Ingo Sarlet (2010, p. 75) ratifica este entendimento com a seguinte afirmação:

À luz do direito constitucional pátrio, verifica-se, de plano, ser inviável a sustentação, também entre nós, da concepção segundo a qual os direitos fundamentais formam um sistema em separado e fechado dentro da Constituição. (...) Em primeiro lugar, cumpre referir que o conceito materialmente aberto de direitos fundamentais consagrado pelo art. 5º, §2º, da CF aponta para a existência de direitos fundamentais positivados em outras partes do texto constitucional e até

³ Além dos já mencionados acima, pode-se trazer como exemplo também “a Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; a Convenção de Berna para Proteção de Obras Literárias e Artísticas; a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais; e a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural”. (RIBEIRO, 2020, p. 29).

mesmo em tratados internacionais, bem como decorrentes do regime e dos princípios da Constituição.

Assim, para além dos tratados trazidos ao presente trabalho, os quais, a partir do que dispõe a segunda parte do referido parágrafo, já seriam argumentos o suficiente para, assim, incluir o direito à cultura no rol dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico pátrio, convém destacar que este entendimento é também decorrente do “regime e princípios por ela adotados”, fruto de uma interpretação sistêmica.

No que tange à argumentação da interpretação global, ressalta-se que os direitos sociais que constam no art. 6º da Constituição Federal compreendem, entre outros, trabalho, moradia, previdência social, saúde e educação (BRASIL, 1988). Conforme supramencionado, cultura não é explicitamente arrolada neste dispositivo constitucional, contudo seu caráter de direito social não é esgotado em virtude disso. O comando constitucional que prevê o direito à educação deve ser entendido dentro da sua ordem constitucional, que é a mesma que engloba a cultura, qual seja “TÍTULO VIII - DA ORDEM SOCIAL”, no Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto). (VARELLA, 2014, p. 62).

Desse modo, como propriamente defende José Afonso da Silva (2005, p. 313) essa disposição ratificou que Cultura e Educação possuem a mesma natureza - a de direito social. Ainda, conforme já foi destacado acima, há referência explícita aos direitos culturais no artigo 215 da Constituição Federal, incumbindo ao Estado a função prestacional de garantir o acesso e pleno exercício desses direitos, disposição típica de um direito social.

Desse modo, uma análise global da Constituição, a partir dos dispositivos que tratam da cultura, permite inferir que não faz nenhum sentido concluir que os direitos culturais são menos prioritários que outros direitos sociais, na verdade, eles possuem o mesmo *status*. A própria autonomia que a Constituição garante à cultura, enquanto “subsistema tutelado no mesmo nível da economia, política e sociedade” assegura isso. (VARELLA, 2014, p. 62).

Por fim, mas não menos importante, o mínimo de razoabilidade permite constatar também que a supressão ou negligência dos direitos culturais encartados na Constituição atentam diretamente à própria dignidade humana, o que os identifica em conteúdo com os direitos fundamentais. (CUNHA FILHO, 2000, p. 39).

Isso porque, conforme explicitado acima em tópico do capítulo anterior que trata da importância dos direitos culturais, restou claro que estes configuram como um fator

imprescindível para o desenvolvimento humano, sendo essenciais para o exercício dos demais direitos buscados pela sociedade.

Ao utilizar a expressão Direito à Cultura, no presente trabalho, entende-se como sinônimo do Direito de Acesso à Cultura. (SILVA, J., 2001; CUNHA FILHO, 2011; VARELLA, 2014). O acesso à cultura, no rol dos direitos culturais, é elemento imprescindível para a realização de qualquer outro destes direitos. Ele está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas, construir o acesso relaciona-se a tornar possível, facilitar e deixar acontecer. (LAAKSONEN, 2011, p. 50).

Sob essa perspectiva, o direito de acesso à cultura, ou simplesmente direito à cultura, pode ser compreendido como “a materialização dos meios de acesso a ela em todas as suas manifestações e formas de participação, componentes da vida cultural a ser gozada por todos, especialmente por meio da criação e da fruição.” (VARELLA, 2014, p. 74) Nesse contexto, pode-se afirmar que o direito de acesso à cultura em relação à produção artística, essencialmente, constitui-se como a possibilitação à sociedade de criação e/ou fruição dos bens advindos dessa dimensão.

Assim, o direito à cultura é um imperativo para o exercício dos demais direitos culturais. Devido a esta importância, o termo “direito à cultura” em algumas literaturas é confundido como gênero que abarca todos os direitos culturais (GARCIA, 2012, p. 151), como se assimilasse toda multiplicidade desses direitos que atravessam às gerações, contudo como bem elucida Cunha Filho (2011, p. 118) o direito à cultura localiza-se nos direitos culturais e os direitos culturais, por sua vez, nos direitos humanos, ficando clara a distinção entre direito à cultura (espécie) e direitos culturais (gênero).

Dessa maneira, a natureza jurídica do Direito à Cultura compõe-se do seu caráter de direito fundamental, sendo uma espécie dos direitos culturais, normas consagradas na Constituição Federal, preceituando a proteção, pelo Estado, de seu pleno exercício, tendo, conforme pontua Guilherme Varela (2014, p. 86), como característica estruturante: “unidade axiológica, assentada na dignidade da pessoa humana; e a sua concretização se dá através da combinação de uma conduta negativa e outra positiva do poder público”.

Nesse sentido, para que o direito à cultura seja efetivado faz-se necessário tanto uma atitude negativa do Poder Público, no sentido de não interferência nas práticas e acesso aos bens culturais, como uma atitude positiva que se garanta condições para essas práticas e acesso, bem como a sua proteção.

Com o reconhecimento do direito fundamental à cultura, as possibilidades para sua concretização demandam a movimentação do aparato legal e institucional do Estado. Por

consequente, a cultura se torna alvo de políticas públicas, um exemplo disso são as políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos voltadas para o Cinema nacional.

3.3 Valores constitucionais para as políticas públicas de acesso à cultura

Conforme conteúdo abordado no tópico anterior, verificou-se que o Direito Fundamental à Cultura demanda uma prestação positiva do Estado, que se traduz na elaboração e realização de políticas públicas para sua efetivação. Nesse seguimento, a autora Maria Paula Dallari Bucci, na obra “O conceito de Política Pública em Direito” alerta para a importância de se estudar sob o prisma jurídico as políticas públicas, uma vez que “é sobre o sobre o direito que se assenta o quadro institucional no qual atua uma política” (BUCCI, 2006, p. 37).

Em outras palavras, a atuação governamental é pautada nas regras definidas e disciplinadas pelo Direito, até mesmo porque toda atuação Estatal deve estar em conformidade ao princípio da legalidade. Desse modo, a análise jurídica da realização de políticas é imprescindível para que na interpretação e aferição de resultados do direito em vigor, se construa o direito futuro. (BUCCI, 2006, p. 37).

Diante disso, Bucci (2006, p. 39) propõe a seguinte definição para políticas públicas, sob o prisma jurídico:

Política Pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Assim, as políticas públicas se tratam de ações administradas pelos entes estatais a partir de uma construção normativa. Neste sentido, no que tange à efetivação do direito à cultura, a competência para legislar acerca do tema não é exclusiva da União. Entretanto, observando-se a história nacional de políticas culturais, a legislação federal tem sido a força motriz que induz a edição de normas nos estados e municípios - um exemplo disso são as diversas leis estaduais de fomento à cultura com base no incentivo fiscal firmado pela *Lei Rouanet*. (SALLES, 2014, p. 27) Por esse motivo, na presente pesquisa, optou-se por abordar apenas as políticas públicas desenvolvidas a nível federal.

Nesta toada, importa ressaltar que não obstante a política pública se constitua como uma ação governamental, enquanto meio de efetivação de direitos fundamentais, suas

linhas gerais são encontradas na Constituição. Sendo assim, não deve ser instituída de modo que se limite à administração do presente, devendo-se compor de projetos de longo prazo, ultrapassando a duração de governos, uma vez que, como bem pontua Breus (2006, p. 187), “os objetivos da Constituição não podem ser sacrificados pela alternância do poder”.

Desse modo, as metas que se pretende atingir e quais meios o Estado disporá para efetivação de um direito fundamental são, de fato, decisões políticas, mas devem se pautar nos fins essenciais já previamente definidos pelo texto constitucional. (BASEGIO, 2010, p. 19). Desse modo, busca-se, na presente pesquisa, delinear quais são as linhas gerais da constituição que devem guiar a efetivação do direito fundamental à cultura.

Afonso da Silva (2001, pp. 48 e 49) afirma categoricamente que o direito à cultura é um “direito constitucional fundamental” e ensina que a Constituição não abre espaço para dúvidas acerca dos valores que o Estado deve observar ao atuar na efetivação deste direito. Novamente, deve-se recorrer a uma interpretação sistemática do texto constitucional para identificá-los.

O art. 5º, no caput, determina que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo o direito à liberdade inviolável. Em seus incisos IV, VI e IX declara as liberdades de expressão, religiosa e de manifestação artística, respectivamente. Concomitantemente, o art. 215, determina que o Estado “O Estado garantirá a **todos** o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às **fontes** da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (grifo livre).

Nesse sentido, tem-se que o primeiro dispositivo autoriza o indivíduo a atuar conforme suas inclinações e interesses culturais, sem imposição de um modelo de cultura. O segundo, por sua vez, fundamenta os direitos culturais sob o critério da universalidade e igualdade (o que está em total acordo com o caráter eminentemente social dos direitos culturais, uma vez que esta geração de direitos, conforme evidenciado anteriormente, está intrinsecamente ligada ao conceito de igualdade), em virtude de garantir a *todos* seu exercício e reforça que são diversas e não somente uma, as fontes de cultura nacional.

A combinação desses dispositivos leva a inferir que na atuação do Poder Público não pode ocorrer a imposição de um modelo de cultura específica (convém destacar aqui, inclusive, que o preâmbulo da Constituição reconhece e consagra o Brasil como uma sociedade pluralista), seu papel, em verdade, deve ser o de “favorecer a livre procura das manifestações culturais, criar condições de acesso popular à cultura, prover meios para que a difusão cultural se fundamente nos critérios de igualdade”. (SILVA, 2001, p. 49).

O que se exige do Poder Público, portanto, não é a criação de cultura, mas os meios facultados a todos para criar, acessar e fruir cultura igualmente. (BASEGIO, 2010, p. 19). Destaca-se que o princípio da igualdade possui duas dimensões: uma negativa - ou formal, que versa sobre a universalidade, todos sendo iguais perante a lei e uma positiva - ou material, que versa sobre a exigência do tratamento desigual daquilo que é desigual, na medida da diferença. Para José Melo Alexandrino (2011, p. 84) essa dimensão da igualdade pressupõe:

A introdução de compensações que atenuem desigualdades de partida: daí, ainda que se situem em planos distintos, as ideias de igualdade de oportunidades, de igualdade fática (articulada com a justiça social e a solidariedade) ou de discriminações positivas de que constituem versões relativamente recentes as designadas ‘políticas de quotas’.

Assim, importa esclarecer também que a Constituição reconhece as desigualdades que marcaram e ainda marcam a sociedade brasileira (seja por questões econômicas, como de gênero, raça, crença, etc.) ao colocar como um dos objetivos da República Federativa do Brasil elencados, em seu art. 3º, a redução das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1988).

Não obstante a isso, nota-se também que busca garantir condições dignas de vida a *todos* os cidadãos, ao determinar também como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de qualquer origem. Desse modo, verificando-se que o Brasil é um país plural, contudo, marcado por desigualdades sociais e regionais, as políticas públicas culturais devem, atentando-se à dimensão material do princípio da igualdade, buscar realizar a “igualização dos socialmente desiguais, para que todos, igualmente, afeitem os benefícios da cultura” (SILVA, 2001, p. 49).

As ações do Estado devem promover, portanto, o alcance da democracia cultural, consequência lógica da democracia social, que diz respeito, essencialmente, a uma conduta que não tolha a liberdade de criação artística e de fruição à cultura, criando condições para essa efetivação, ao mesmo tempo em que se favoreça também a criação e fruição dos bens culturais à massa da população “excluída”. (SILVA, 2001, p. 209). Assim, nota-se que a democratização é meio e resultado no que concerne às políticas de acesso à cultura. (BASEGIO, 2010, p. 19).

Ademais, ressalta-se a Emenda Constitucional n. 48, responsável por acrescentar o §3º do art. 215, instituiu o dever da União de estabelecer, por lei, o Plano Nacional de

Cultura (PNC), plurianual, com a finalidade de promoção do desenvolvimento cultural nacional e integração de diversas ações de concretização dos direitos culturais, que consiste num “mapa e bússola para a atuação do poder público no campo da cultura” (VARELLA, 2014, p. 99).

Não cabe a presente pesquisa analisar o Plano Nacional de Cultura, o qual foi regulamentado pela Lei 12.343, de 02 de dezembro de 2010 e teve sua vigência inicial de dez anos ampliada para catorze, ou seja, até 2024, por meio da Medida Provisória nº 1129 de 2022. Mas, é fato que ao prevê-lo, a Constituição colocou, de forma explícita, as direções que o Estado tem que seguir nas ações afirmativas que versam sobre direitos culturais, antes apreendidas apenas implicitamente, pela análise sistemática da Constituição, quais sejam: (i) defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (ii) produção, promoção e difusão de bens culturais; (iii) formação de pessoal qualificado para gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (iv) democratização do acesso aos bens de cultura; (v) valorização da diversidade étnica e regional.

Nesse sentido, entende-se que a não atender as demandas de uma cultura democrática, que preze pela igualdade de condições de acesso e valorize a diversidade da sociedade brasileira, a atuação do poder público para efetivação dos direitos culturais não estará respeitando as direções da Constituição. Importa, então, entender os meios de funcionamento da política cultural voltada para o cinema e avaliar seus resultados na efetivação do direito à cultura neste sentido previamente estabelecido, com base nos valores constitucionais, em especial a democratização, a partir da igualdade de acesso à criação e fruição e, conseqüentemente, a promoção da diversidade.

4 CINEMA NACIONAL COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988, após o fim da ditadura militar no Brasil, foi aprovada por uma Assembleia Constituinte formada pelo Congresso, tendo o princípio democrático como critério de legitimidade do exercício do poder. Ainda, instituiu um imenso rol de direitos e garantias individuais, disposições que se encontram petrificadas – ou seja, não podem ser objeto de emenda que as pretenda abolir – juntamente com a forma federativa de Estado e a separação de Poderes.

Nesse cenário, seu texto representa as ideias de liberdade, democracia, justiça social e proteção da dignidade humana, restabelecendo os direitos fundamentais em contraposição ao autoritarismo. (RIBEIRO, 2020, p. 51). Consoante o conteúdo exposto anteriormente, a partir desta constituição, o direito à cultura nacional tornou-se um direito fundamental do cidadão brasileiro, demandando ações afirmativas do Estado para sua garantia.

Nesse sentido, o direito à cultura constitui-se basicamente na materialização dos meios de acesso, notadamente pela criação e fruição. Assim, o Estado deve possibilitar à sociedade os meios necessários para que se possa criar e fruir os bens culturais, atendendo aos ideais de uma cultura democrática, por meio da equalização das condições de acesso e promoção da diversidade.

Além disso, viu-se também que o cinema, enquanto elemento de afirmação da cultura nacional e vetor de desenvolvimento econômico, demanda uma atenção especial do Estado. Nesse sentido, analisando o direito à cultura dentro do âmbito dos três elos da atividade cinematográfica assinalados no primeiro capítulo, pode-se afirmar que enquanto a criação relaciona-se com a etapa de produção do filme, a fruição relaciona-se com a etapa de exibição, uma vez que é por ela que o público tem acesso à obra, sendo a distribuição o elo que faz a ponte entre as duas etapas. Desse modo, no que diz respeito ao cinema, para que o direito fundamental à cultura seja efetivado são necessárias ações governamentais que contemplem todos os três elos da cadeia.

Apesar dos deveres constitucionalmente determinados ao poder público, o início dos anos noventa foi marcado pela redução dos gastos públicos diretos e da estrutura do Estado, o que afetou as políticas públicas de cultura, especialmente as voltadas para o cinema. Em 1990, Fernando Collor de Mello foi eleito e, influenciado pelo pensamento neoliberal, entendia que a cultura era papel do mercado e não do Estado, de modo que liquidou todas as

estruturas de apoio na área cultural do governo federal que existiam. (MACEDO, 2018, p. 37). Esse cenário teve como consequência a quase total interrupção da produção cinematográfica nacional durante os primeiros anos da década, a qual era fortemente dependente da Empresa Brasileira de Filmes, órgão que havia sido extinto em um cenário de diversas acusações de desvios de verbas. (MIRANDA, 2018, p. 47).

Após esse momento de crise, aos poucos o cinema nacional foi se recuperando a partir da reconstrução do apoio estatal à atividade, inicialmente pelas leis de incentivo indireto, seguidas pela criação de um órgão de regulação e retomada incisiva do incentivo direto, que culminaram no contexto atual de políticas públicas para o cinema brasileiro:

Nesse sentido, o panorama atual das Políticas Públicas para o financiamento e o desenvolvimento do Audiovisual demonstra uma evolução. Primeiramente, com a promulgação da Lei nº 8.685/1993, a Lei do Audiovisual, estabelecendo uma política de incentivo fiscal para o audiovisual brasileiro. Então, a Medida Provisória 2.228-1 de 2001, por meio da qual é criada a ANCINE, o CONDECINE[...] Por intermédio da Lei nº 11.437/2006 é criado Fundo Setorial do Audiovisual, que [...] contempla recursos para diferentes setores. (MACEDO, 2018, p. 37).

Neste seguimento, Ana Paula Barcellos (2018, p. 260) em seu estudo acerca de políticas públicas e dever de monitoramento destaca que o efetivo respeito e promoção dos direitos fundamentais ampara-se, sobretudo, nos resultados concretos das políticas públicas existentes acerca desses direitos, não apenas na existência de normas, de modo que o monitoramento e avaliação dos resultados dessas políticas é profundamente relevante ao Direito:

O percurso entre a norma e seu eventual impacto sobre a realidade não é indiferente para o Direito em geral, e para o Direito Constitucional em particular. Muito ao revés. [...] o monitoramento das políticas públicas responsáveis pela promoção desses direitos é essencial para que esse impacto aconteça de fato, e da forma o mais equitativa possível, é natural que o tema deva ingressar na reflexão do Direito Constitucional. Para levar os direitos a sério, é preciso acompanhar, minimamente, o percurso da norma constitucional até a realização de seus propósitos na vida real. (BARCELLOS, 2018, p. 261).

Diante disso, nos próximos tópicos serão analisadas as principais leis correspondentes a esse conjunto de políticas públicas federais para a atividade cinematográfica, em ordem cronológica a partir do momento em que foram implementadas, avaliando-se, por último, seus impactos na sociedade, por meio de dados referentes ao mercado cinematográfico.

4.1. Lei Rouanet e Lei do Audiovisual

Após os atos do início do governo Collor em que a atividade cinematográfica nacional foi seriamente comprometida, iniciou-se a reconstrução do apoio estatal a esse setor, contudo, esse apoio estava pautado numa base distinta da anterior – que se constitua principalmente pelo incentivo direto, com o Estado, por meio da EMBRAFILME, produzindo e distribuindo diretamente os filmes. A partir de 1991, o governo federal passou a agir predominantemente de forma indireta, incentivando a ação privada com a criação dos mecanismos de incentivo baseados em renúncia fiscal presentes em duas leis – a Rouanet (Lei nº 8.313/1991) – voltada para projetos culturais de modo geral – e a do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) – a qual permitiu o aporte de recursos especificamente para este setor.

Os dois dispositivos são ferramentas de indução positiva (ou premial) do Estado, o qual concede vantagens fiscais a pessoas físicas ou jurídicas que tenham comportamentos específicos em benefício do poder público e da sociedade. No caso do cinema, esse comportamento premiado seria justamente a canalização de recursos para produção, distribuição ou exibição de obras.

Desse modo, os mecanismos de fomento indireto (incentivo fiscal) demandam a presença de três participantes: Estado – que estabelece as hipóteses de renúncia fiscal por meio de normas, analisa previamente se os projetos culturais atendem aos requisitos e fiscaliza a aplicação dos recursos de acordo com o projeto previamente aprovado; os proponentes – que apresentam o projeto à aprovação para ser beneficiado com os recursos; e os contribuintes – que destinam parte do tributo devido aos projetos culturais por eles escolhidos, conquistando o abatimento de impostos. (RIBEIRO, 2019, p. 56). Verifica-se, portanto, que nesse modelo de incentivos por renúncia fiscal, apesar dos recursos, em última análise, serem oriundos do Estado, a decisão de investir e no que investir recaem sobre o particular/empresas privadas. (IKEDA, 2020, p. 10).

Nesse contexto, a primeira lei de incentivo à atividade cinematográfica estabelecida nos anos noventa foi a Lei nº 8.313/91, popularmente conhecida como “Lei Rouanet”, em virtude de Sérgio Paulo Rouanet, secretário da cultura responsável por sua aprovação. Esse dispositivo legal surgiu num contexto para preencher o vazio do fomento à cultura na forma de incentivo fiscal. Ela teve um antecedente, a Lei nº 7.505/86, “Lei Sarney”, que já havia estabelecido o sistema de mecenato privado, no qual empresas poderiam abater uma parte de seu imposto de renda ao aportar recursos para projetos culturais. No entanto, essa lei foi alvo de acusações de fraudes e desvio de recursos, já que órgão responsável pelo

seu acompanhamento apenas realizava o cadastro das empresas, deixando de acompanhar a destinação financeira dos recursos, de modo que foi revogada em 1990. (IKEDA, 2015, p. 22).

Assim, a Lei Rouanet configurou-se como uma versão mais ampla da Lei Sarney, trazendo novamente o sistema de mecenato privado com base em renúncia fiscal, no entanto, somou um maior controle sobre os valores incentivados. A partir dela, não bastava ao Estado apenas o cadastro da empresa que iria ter seu imposto abatido, era também necessária a aprovação dos projetos culturais que seriam beneficiados, assim como a prestação de contas dos valores aplicados. (IKEDA, 2015, p. 22). Esse dispositivo legal, desde a sua concepção, não foi concebido só para o cinema, mas sim para todas as manifestações artísticas culturais.

Ele instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), com três mecanismos: Incentivo à Cultura (o já mencionado mecenato), Fundo Nacional de Cultura (FNC) e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICARTs). O FNC (art. 4º) é composto primordialmente por recursos do Tesouro Nacional, sendo administrado pelo atual Ministério da Cidadania, tratando-se de mecanismo de fomento direto no qual o aporte de recursos pelo Estado fica condicionado à seleção de projetos culturais por meio de editais. Já os FICARTs (art. 8º) são fundos de captação de recursos no mercado que nunca foram implementados. (RIBEIRO, 2019, p. 57).

Não obstante a previsão de complementaridade entre os três, desde que a lei entrou em vigor, o mecenato privado se sobressaiu e tornou-se a principal forma de apoio à cultura advinda deste dispositivo legal (até a promulgação da lei que instituiu o Fundo Setorial do Audiovisual como uma programação específica do FNC, conforme será melhor abordado em tópico posterior), em contraposição às dificuldades do Fundo Nacional de Cultura⁴ e a não implementação dos FICART, de modo que, inclusive, a lei acabou sendo vista como sinônimo do mecenato. (IKEDA, 2020, p. 11). Essa prevalência reflete, também, justamente a opção governamental à época da sua instituição de “delegar” à iniciativa privada os investimentos na área cultural.

Neste seguimento, o incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet se caracteriza pela hipótese na qual pessoas físicas ou jurídicas canalizam uma parcela do seu Imposto de Renda (IR) para projetos culturais ou diretamente ao FNC e, em virtude disso, podem deduzir do imposto devido percentuais das quantias que foram aportadas nos projetos incentivados, que

⁴ Acerca disso, o próprio site do governo que explica do que se trata a Lei Rouanet afirma: “A parcela do orçamento destinada ao Fundo, entretanto, é alvo de constantes contingenciamentos (quando a destinação de recursos para determinado Fundo ou setor é adiada ou deixa de acontecer por conta da insuficiência de receita ou da destinação da mesma para outra área estratégica)” Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/>.

foram previamente analisados (art. 19) - no caso dos projetos voltados ao cinema essa análise é feita pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE) - sem qualquer apreciação subjetiva quanto ao valor artístico ou cultural, conforme preceitua o art. 22. No que tange ao aporte dos recursos, este pode ser realizado nas formas de patrocínio ou doações. Nas doações, os recursos são repassados ao projeto, sem que o doador receba nenhum benefício, além do abatimento do imposto. Já na modalidade de patrocínio, quem aporta o recurso obtém benefícios indiretos, com a exposição da sua marca associada ao projeto incentivado, por exemplo. (IKEDA, 2015, p. 25).

Enquanto as doações não são exploradas de forma midiática, o patrocínio prevê a promoção publicitária, no caso de pessoas jurídicas, da empresa que está investindo em cultura. Assim, a maior parte da verba é mesmo destinada como patrocínio, pois, desse modo, as empresas conseguem publicizar seus investimentos em cultura, ganhando mais uma plataforma de marketing: o segmento das artes. (MIRANDA, 2018, p. 61). Em relação às formas de incentivo, existem duas, a primeira prevista pelo art. 18 e a segunda presente nos artigos 25 e 26. A principal diferença entre elas repousa no tipo de projeto que pode ser aprovado para a captação. Os projetos que se enquadram no art. 18 têm menor viabilidade comercial, por isso, a dedução fiscal no imposto de renda a pagar em relação ao valor aportado é integral. Já os projetos que se enquadram pelo art. 25 têm mais possibilidade de retorno comercial, de modo que a dedução é apenas parcial. (IKEDA, 2015, p. 26).

Com relação ao cinema, os projetos que podem ser apoiados pelo art. 18 são a obras audiovisuais brasileiras, de produção independente⁵, de curta ou média metragem, exclusivamente; projetos que tenham como objeto a realização de amostras ou festivais, doações de acervos para cinematecas, assim como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos. O financiador, nessa modalidade, se pessoa jurídica, pode abater, conforme dito acima, a totalidade do valor enviado ao projeto de seu imposto de renda devido, até o limite de 4%. Já para as pessoas físicas esse limite é ligeiramente maior, de até 6%. Os projetos cinematográficos que podem ser apoiados a partir dos arts. 25 e 26, por sua vez, são as produções de obras de longa-metragem do tipo documentário. Nessa hipótese, se pessoa jurídica, o patrocinador poderá abater 30% do valor despendido com a obra e o doador 40%. Se pessoa física, os limites são 60% e 80%,

⁵ De acordo com a MP 2.228/2001, uma obra brasileira de produção independente é aquela que sua produtora não possui nenhuma associação ou vínculo, seja ele direto ou indireto, com empresas de radiodifusão de sons e imagens, nem com empresas de comunicação eletrônica por assinatura.

respectivamente. Em ambos os casos, o abatimento não poderá ultrapassar os mesmos limites de 4% do IR devido para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas. (RIBEIRO, 2019, p. 58).

Após a Lei Rouanet, em 1993, foi promulgada a segunda lei contendo incentivos à atividade cinematográfica, a Lei nº 8.685/93, mais conhecida como “Lei do Audiovisual”. Enquanto a Rouanet é comum a todos os segmentos artístico-culturais, esta segunda é específica para a atividade audiovisual – o que comprova a influência política desse segmento em relação aos demais ramos da arte, uma vez que se trata do único, até hoje, com uma lei específica a nível federal. Essa lei representou um plano de urgência para a recuperação do cinema nacional, em virtude da crise no início dos anos noventa, com a participação no mercado inferior a 1%, conforme foi demonstrado acima.

Em que pese a existência da Lei Rouanet, que poderia ser utilizada para o financiamento de obras cinematográficas (à época – pois atualmente longas de ficção não podem mais ser por ela financiados), tal legislação sozinha não seria suficiente para reerguer o cinema nacional, desse modo buscou-se a aprovação de uma lei específica, que permitisse um rápido ingresso de recursos na atividade e interrompesse o espiral crescente de esmagamento desse setor. (IKEDA, 2015, p. 29). Diante disso, inicialmente, a intenção era de que a lei durasse apenas 10 anos, todavia, desde sua publicação, seus benefícios fiscais já foram prorrogados uma série de vezes, tendo sido a última recentemente, por meio da lei nº 14.044, de 2020, que os estendeu até o exercício fiscal de 2024. (BRASIL, 2020, s.p.).

Nesse seguimento, a Lei do Audiovisual opera, essencialmente, nos mesmos moldes do Incentivo à Cultura da Lei Rouanet – trata-se de um mecanismo de apoio indireto, permitindo aos contribuintes abatimento de uma parcela do imposto de renda ao direcionarem quantias aos projetos aprovados pela ANCINE. Até os anos 2000, a supervisão dessa captação de recursos para o cinema estava a cargo do antigo Ministério da Cultura, contudo, após a criação da agência em 2001, esta assumiu a função. (MIRANDA, 2018, p. 64).

A Lei do Audiovisual introduziu uma especificidade para torná-la mais atrativa que a Rouanet no incentivo para esta categoria: em um dos artigos os valores aportados por esta última constituem um investimento. Diferentemente da Lei Rouanet, em que o patrocínio ou a doação não pode se reverter em vantagem financeira para o financiador, na lei do audiovisual esse retorno existe obrigatoriamente por previsão legal. Desse modo, o agente que aporta recursos passa de um “incentivador”, para um “investidor”. (IKEDA, 2015, p. 30-31).

Existem 4 formas distintas de incentivo contidas na lei, divididas entre os arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A, respectivamente. Em relação ao art. 1º, o financiamento ocorre por meio do investimento, novidade acima explanada. O investidor obtém quotas dos projetos no mercado

de capitais, podendo ser financiadas obras cinematográficas brasileiras independentes de curta, média ou longa-metragem. Desse modo, o agente passa a participar do resultado comercial da obra. Se pessoa jurídica, pode lançar o total dos investimentos realizados como despesa operacional, além de abater 100% do valor aplicado no projeto no limite de até 1% do IR. Caso seja o agente pessoa física, este também poderá abater a totalidade investimento no limite de 3% do IR devido. O teto para o financiamento nesta modalidade é de 4 milhões de reais. (RIBEIRO, 2019, p. 59).

Noutro giro, o art. 1º-A (inserido somente a partir de 2006) é mecanismo de patrocínio: o incentivador não possui quotas do filme, mas tem direito à retribuição publicitária na obra. Seu objeto também é mais amplo que o do artigo antecessor, abarcando outros tipos de produção, além dos filmes, como obras seriadas. Os benefícios fiscais obtidos pelas pessoas jurídicas e físicas também abatem 100% do valor aportado, no mesmo teto, contudo, os limites do desconto no IR diferem, sendo no limite de 4% para primeira categoria e 6% para a segunda. Estes 2 artigos podem ser usados conjuntamente, de modo que o incentivador se torne um patrocinador e investidor, caso isso seja feito, a soma dos aportes não pode ultrapassar o teto de 4 milhões de reais. (RIBEIRO, 2019, p. 60).

Nota-se que ambos os mecanismos já mencionados destinam-se apenas à produção dos filmes, sem preocupar-se com distribuição ou exibição. Em virtude disso, foi elaborado também o art. 3º e, posteriormente com a lei 11.437/06 (a mesma que acrescentou o artigo 1º-A) foi inserido o art. 3º-A. (VALENÇA, 2019, p. 30). Assim, ambos os artigos buscam aproximar agentes próprios do audiovisual, a partir do mecanismo de coprodução cujo benefício é o abatimento do imposto devido sobre as importâncias remetidas ao exterior.

Nesse sentido, por meio do art. 3º, os contribuintes que exploram obras audiovisuais estrangeiras em território nacional podem descontar até 70% do Imposto de Renda incidente sobre créditos ou royalties remetidos ao exterior desde que invistam em filmes de longa, média ou curta-metragem, telefilmes e minisséries independentes no país. O art. 3º-A, por seu turno, dispõe de benefício semelhante, mas destina-se à aquisição de direitos relativos à transmissão de obras audiovisuais e eventos por rádio ou televisão. Nos dois casos, o contribuinte coproduz com a proponente brasileira do projeto beneficiado, gozando de direitos sobre a obra e participando de seu resultado econômico, com o teto para esse modelo sendo de até 3 milhões de reais. (RIBEIRO, 2019, p. 60).

Em momento inicial da vigência da lei, o mecanismo do art. 3º não era muito utilizado, uma vez que a distribuição dos filmes, em sua maioria, era realizada pelas empresas norte-americanas de grande capital, as denominadas *majors*. Estas empresas não possuíam

interesse em se utilizar desse benefício, pois, segundo a legislação norte-americana, os valores pagos aqui no Brasil poderiam ser deduzidos no imposto de renda da matriz dessas empresas. Assim, para contornar essa situação, criou-se a CONDECINE Remessa, por meio do art. 32 da MP nº 2.228-1/01, com a previsão de uma sobretaxa de 11% sobre essa remessa do produto nacional para o exterior (VALENÇA, 2019, p. 29).

Contudo, caso a empresa optasse pela utilização do art. 3º, ela ficaria isenta desse pagamento. Por meio dessa medida, distribuidoras estrangeiras foram impulsionadas a investirem nos filmes nacionais, tornando-se coprodutoras. Ressalta-se, no entanto, que esse mecanismo traz apenas a garantia implícita de distribuição, uma vez que a empresa distribuidora, pela previsão legal, entra apenas como coprodutora. (IKEDA, 2015, p. 84).

Apesar de terem cumprido seu papel na recuperação da produção nacional de cinema⁶ e até hoje constituírem um dos principais meios de financiamento da atividade (RIBEIRO, 2019, p. 30), os mecanismos de incentivo indireto não deixaram de ser alvo de críticas em relação à sua configuração e funcionamento. Ikeda (2015, p. 147) aponta que na prática, em relação ao cinema, os incentivos se concentraram no apoio a projetos de produção de filmes, enquanto os demais elos da cadeia, justamente os que garantem o acesso da população aos filmes - distribuição, construção de salas, realização de festivais e mostras, por exemplo, foram deixados de lado.

Assim, as leis de mecenato não foram acompanhadas por medidas efetivas que estimulassem a circulação das obras realizadas, a formação de público, tendo contribuído para a retomada da produção de longas-metragens, mas não conseguindo introduzi-las efetivamente em um cenário no qual o cinema estrangeiro é hegemônico. (RIBEIRO, 2019, p. 60). Ademais, outra crítica ao modelo de incentivo, repousa justamente no fato da transferência à sociedade e ao mercado da decisão sobre quais projetos merecem os aportes financeiros.

Conforme bem apontam Souza e Alem (2016, p. 95), ao transferir a faculdade de decidir sobre quais projetos devem ser apoiados, ainda que de maneira relativamente condicionada, possibilitou-se que as políticas públicas caminhassem nos sentidos apontados pela iniciativa privada, os quais nem sempre coincidem com os apontados pela Constituição – sendo um exemplo disso a concentração de investimentos nas regiões mais populosas, de maior poder econômico – conforme será melhor demonstrado em tópico posterior.

⁶ Essas leis foram os elementos responsáveis pelo ciclo que ficou conhecido como "Retomada do cinema brasileiro", período que sucedeu a estagnação da primeira metade da década de 1990, com a superação da marca ínfima de menos de 1% de ocupação das salas. (MIRANDA, 2018, p. 66).

4.2 Medida Provisória 2228-1: criação da ANCINE

Os primeiros filmes com financiamento captado por meio das leis de incentivo foram lançados comercialmente em 1995, início de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, período caracterizado por euforia e otimismo em relação à consolidação do cinema nacional em virtude dos ótimos números alcançados pelos lançamentos⁷, denominado de “Retomada do Cinema Brasileiro”. A partir desse ano, deu-se a estabilização do modelo de incentivos fiscais pelo governo.(TRINDADE, 2022, p. 12).

Esse modelo de aproximação com o setor privado consolidou-se como a principal política para o cinema, principalmente em virtude ainda das críticas e acusações de clientelismo e desvios da época da Embrafilme. Um exemplo que ilustra o crescimento dos incentivos são os números de empresas que o utilizaram, no governo anterior, de Itamar Franco, havia 72 empresas que se beneficiavam com as leis de incentivo. Por seu turno, em 1997, com dois anos de governo de Fernando Henrique, esse número já havia saltado para 1.133. (TRINDADE, 2022, p. 12).

Contudo, já no início dos anos 2000, a euforia havia arrefecido uma vez que o cinema nacional, apesar de ter conseguido recuperar a produção de obras por meio das leis de renúncia fiscal, ainda não havia logrado êxito na elevação de participação no mercado interno, mantendo uma porcentagem abaixo de 10%. Em relação a esse cenário, o relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema⁸, em julho de 2000, concluía que era preciso um fortalecimento do papel do Estado, apontando um conjunto de recomendações, sendo a principal delas a formação de um órgão gestor, a nível nacional, que visasse o desenvolvimento sistêmico da atividade cinematográfica. (IKEDA, 2015, p. 39).

Sob esse contexto, no ano seguinte, último do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Agência Nacional de Cinema (ANCINE), por meio da edição da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, inaugurando-se uma nova etapa para as políticas públicas federais voltadas ao cinema. (TRINDADE, 2022, p. 14). Apesar de ser conhecida como a norma de criação da referida agência, essa medida determinou os princípios gerais da Política Nacional do Cinema⁹, além de ter criado igualmente o Conselho Superior de Cinema (CSC)¹⁰, o

⁷ O filme Carlota Joaquina - lançado na época por meio de incentivos - conseguiu atingir a marca de público de 1,5 milhão de espectadores. (IKEDA, 2015, p. 33).

⁸ Realizado em Porto Alegre, presidido pelo cineasta Gustavo Dahl, o congresso reuniu profissionais do campo da produção, distribuição e exibição, assim como críticos e pesquisadores.

⁹ De acordo com o art. 2º, a Política Nacional do cinema deve ter como princípios basilares a promoção da cultura nacional por meio do estímulo à atividade cinematográfica; a garantia das obras nos diversos segmentos de mercado e o respeito ao direito autoral. (BRASIL, 2001, s. p.).

Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE)¹¹, a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE)¹² e os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica (Funcines)¹³.

Tal marco legal buscou avançar nas carências do binômio Lei Rouanet-Lei do Audiovisual, estabelecendo uma estrutura de apoio estatal às atividades ligadas ao cinema, buscando um desenvolvimento da atividade no país na direção da autossustentabilidade. (IKEDA, 2015, p. 40). A ANCINE torna-se o principal órgão executor da política cinematográfica nacional, contudo ela não é estruturada como a formuladora de políticas, uma vez que esse papel é do Conselho Superior de Cinema.

A estrutura encontrada para o órgão foi de autarquia especial, como agência reguladora, com funções de fomento, regulação e fiscalização. Suas principais atribuições estão disciplinadas pelo art. 6º e 7º da medida provisória que a criou, tendo como objetivos principais a promoção da autossustentabilidade do setor, com a articulação dos vários elos da cadeia de produção nacional - em consonância aos princípios estabelecidos na Política Nacional de Cinema. (BRASIL, 2001, s. p.).

Em relação às suas atividades de regulação, a agência trabalha na outorga de certificados às empresas do setor - as quais precisam ter obrigatoriamente registro (art. 22), assim como na emissão do Certificado de Produto Brasileiro (CPB), pois, de forma análoga às empresas, as obras audiovisuais produzidas no país também precisam ser registradas junto à

¹⁰ Trata-se do órgão responsável pela formulação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da atividade cinematográfica, entre as suas competências encontram-se: a formulação da política nacional do cinema; aprovação de diretrizes gerais; acompanhar a execução das políticas públicas nesse segmento; e propor atualizações de legislação. (BRASIL, 2001, s. p.).

¹¹ O PRODECINE foi um instrumento de fomento direto criado inicialmente para captar e aplicar recursos no fomento de projetos de produção, distribuição, comercialização e exibição de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente; e projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica, com sua fonte principal sendo a arrecadação da CONDECINE. Todavia, teve significativas alterações e divisão nas suas atribuições, a partir dos novos programas de fomento direto definidos pela legislação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

¹² A contribuição incide sobre a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, bem como sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo. Desse modo, seu fato gerador é a própria atividade cinematográfica, possuindo, assim, uma lógica de retroalimentação, uma vez que é destinada ao fomento do seu fato gerador. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/condecine>.

¹³ Explica Dias (2010, p. 29): “são fundos regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e destinados ao investimento no setor audiovisual, envolvendo todos os elos da cadeia, [...] são constituídos e administrados por instituições financeiras mediante autorização da CVM, que disciplina e fiscaliza esta atividade. As Cotas, que representam o patrimônio dos FUNCINES, são lançadas no mercado de capitais, e os adquirentes podem abater do imposto de renda devido a parcela dos valores aplicados, e se beneficiar dos rendimentos da eventual valorização das cotas.” Uma espécie de aperfeiçoamento dos Ficart, previstos na lei Rouanet, são pouco utilizados. (IKEDA, 2015, 46).

ANCINE. (VALENÇA, 2019, p. 35). Além disso, ela é responsável também por aferir o cumprimento da Cota de Tela¹⁴.

No que diz respeito às funções de fomento, a autarquia atua criando instruções normativas para os procedimentos de obtenção de financiamento, aprovando os projetos aptos e acompanhando a aplicação dos recursos - nos mecanismos indiretos previstos na Lei Rouanet voltados para o cinema; na Lei do Audiovisual na aprovação dos projetos que podem ser beneficiados; e nos mecanismos próprios estabelecidos pela medida provisória 2.228-1 – o art. 39, X¹⁵. e os já mencionados Funcines.

Ainda, possui atribuições de fomento direto também por meio do art. 47 da medida provisória, o qual criou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine) - que foi posto em prática após as modificações da Lei nº 11.437/06, responsável pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), dispositivo este que será melhor comentado no tópico seguinte. (IKEDA, 2015, p. 46). No que diz respeito à fiscalização, a agência efetua o monitoramento das condutas dos agentes regulados, podendo aplicar penalidades, como multas (BRASIL, 2001, s. p.).

No entanto, a formação da agência, nos anos iniciais, não contribuiu para uma decisiva atuação na correção de rumos das políticas de fomento que já existiam no sentido de garantir um desenvolvimento integrado dos três elos da cadeia de cinema nacional - produção, distribuição e exibição, ficando esta como uma mera gestora dos mecanismos de incentivo fiscais já existentes (com as escolhas de quais projetos financiar ainda recaindo somente sobre particulares), uma vez que as alterações promovidas até aquele momento não haviam representado, na prática, uma nova guinada na política de cinema brasileiro no sentido de alcance dos objetivos delineados pela política nacional de cinema e pela Constituição. (IKEDA, 2020, p. 13). Esse cenário, contudo, começou a se modificar a partir de 2006, notadamente com a gestão de Manoel Rangel como diretor-presidente. (IKEDA, 2020, p. 14). Nesse sentido, Santana (2019, p. 128) afirma:

¹⁴ Trata-se de um mecanismo de proteção do cinema nacional frente à hegemonia dos filmes estrangeiros. Caracteriza-se por determinar um número de dias por ano e a quantidade mínima de títulos nacionais a serem exibidos nas salas de cinema do país. A previsão legal para a Cota de Tela está contida na MP nº 2.228-1/2001, que atribui à agência nacional de cinema a competência para sua regulamentação e fiscalização, prevendo a edição de um Decreto Presidencial anualmente para a fixação do número de dias e de títulos nacionais para exibição obrigatória. (MACEDO, 2018, p. 19).

¹⁵ De maneira semelhante aos artigos 3º da Lei do Audiovisual, este mecanismo isenta as programadoras de TV por assinatura do pagamento do tributo Condecine, desde que invistam o valor equivalente a 3% do valor da remessa feita ao exterior em projetos previamente aprovados pela Ancine.

Com a implantação do FSA e incrementos da Lei 12.485 pode-se dizer que começa a se desenhar uma política para o cinema brasileiro pautada nas metas e recomendações do III CBC [...] e a Ancine passa a desempenhar funções de regulação e fomento direto, indo além do mero papel de administradora dos mecanismos de incentivo e da sua regulamentação através de instruções normativas.

A ANCINE ampliou suas ações, tendo aprovado marcos regulatórios muito importantes para o atual cenário de políticas públicas para o cinema, que representaram verdadeiros avanços no sentido de garantir o acesso à cultura por meio da atividade cinematográfica, dentre os quais se pode citar a Lei 11.437/06, responsável pela existência do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e a Lei 12.485/11 (Lei da TV Paga), que possibilitou a criação de uma nova fonte de recursos - a CONDECINE Teles. (TRINDADE, 2022, p. 14).

4.3 Leis 11.437/06 e 12.485/11: Fundo Setorial do Audiovisual e Lei da TV Paga

O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é um fundo destinado ao desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade audiovisual no Brasil e surge como resposta a uma antiga demanda de cineastas e produtores desde o fim da Embrafilme - uma postura mais presente do Estado no fomento da área. Mesmo com as leis de renúncia fiscal possibilitando a retomada da produção no país e com o incremento da ANCINE para gerenciá-las, esse modelo sempre foi alvo de questionamento desde a sua gênese em virtude da decisão final sobre o financiamento das produções recair sobre o mercado. (SANTANA, 2019, p. 130).

Diante disso, o fomento direto do Estado, de modo articulado e contemplando de forma incisiva todos os elos da cadeia produtiva do cinema era uma solicitação recorrente do setor, estando, inclusive, em uma das metas estabelecidas pelo III CBC - o mesmo congresso que firmou a base para criação da ANCINE (SANTANA, 2019, p. 130).

Assim, o FSA desponta a partir da Lei nº 11.437/06, tratando-se de uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC) para qual foi destinado o total de arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE). O fundo representa um novo momento na formulação das políticas públicas para o setor audiovisual. Em contrapartida ao modelo das leis de incentivo, no qual a participação do Poder Público é indireta, por meio da renúncia fiscal, com o FSA, o Estado assume diretamente o controle das políticas, ao estabelecer linhas de ações e selecionar os projetos direcionados a todos os elos da atividade cinematográfica (IKEDA, 2020, p. 16) - e, assim, conseqüentemente à concretização do acesso à cultura.

A escolha de projetos para apoio é realizada por intermédio de comissões compostas por servidores públicos envolvidos na gestão do FSA. Como se trata de um mecanismo seletivo, os critérios envolvem questões de mérito relacionadas aos projetos, como por exemplo, no caso dos editais voltados à produção, a originalidade do roteiro, se é capaz de atingir o público alvo que se destina, etc. Assim, enquanto nas leis de incentivo a participação Estatal se restringia a aspectos meramente formais - como verificação de regularidade fiscal, no FSA, ele entra na questão de mérito, ao definir os aspectos acima referidos em seus editais. (IKEDA, 2015, p. 228).

Importa destacar, no entanto, que no que pese o poder de escolha recair sobre o Estado e envolver, no caso dos editais de produção, questões de mérito, os critérios analisados estão de acordo com os objetivos de cada chamada (se é para novos realizadores ou realizadores com desempenho anterior, por exemplo), justamente para permitir a pluralidade de produções. Ou seja, o Estado não interfere (ele sequer possui autorização para isso) nas escolhas das obras culturais baseado em critérios ideológicos, mas sim de acordo com a identificação dos gargalos e áreas prioritárias de investimento na atividade cinematográfica. (VALENÇA, 2019, p. 46).

Tal fato é, inclusive, uma das principais diferenças entre o modelo de estímulo direto do FSA em comparação ao modelo utilizado pela Empresa Brasileira de Filmes. Enquanto na antiga empresa pública, em funcionamento durante a ditadura, tinha como uma de suas funções a censura de obras contrárias às ideologias seguidas pelo governo, o FSA tem como objetivo ampliar a produção cinematográfica de forma plural. (VALENÇA, 2019, p. 46).

Ademais, outro elemento que distingue o FSA das leis de incentivo, além do poder de escolha dos projetos beneficiados, são as diferentes modalidades para o aporte de recursos. O fundo estabelece que seus recursos podem ser aplicados por investimentos retornáveis, empréstimos reembolsáveis ou por meio de valores não reembolsáveis em casos específicos, a serem previstos em regulamentos. Ou seja, as operações por meio de fundo perdido são exceções. Os investimentos retornáveis garantem ao FSA uma participação proporcional aos resultados do projeto, entrando no risco de sua realização. Já nos empréstimos, o valor aportado é um financiamento que, independente do resultado comercial, a empresa proponente deve reembolsar o FSA. (IKEDA, 2015, p. 231).

Desse modo, este Fundo exprimiu uma mudança tanto no que concerne à decisão de investimento e suas modalidades no fomento, quanto do ponto de vista orçamentário. Em relação a este último quesito, a CONDECINE, tributo criado pela MP 2.228-1, era

direcionada para o Orçamento Geral da União e depois repassada ao custeio da ANCINE, por via orçamentária, o que admitia redirecionamentos de verba. Com a lei 11.437/06, a Contribuição foi redirecionada diretamente para o abastecimento do FSA, tendo sua aplicação definitivamente exclusiva para o desenvolvimento do cinema e audiovisual. (TRINDADE, 2022, p. 15).

Percebe-se, por meio dessas mudanças, como o FSA é um mecanismo, de fato, voltado ao desenvolvimento da autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional, uma vez que a CONDECINE possui como fato gerador a própria atividade audiovisual - veiculação, produção, licenciamento, e distribuição de obras audiovisuais com finalidade comercial - de modo que seu orçamento, na maior parte, vem do setor o qual é seu objeto de investimento, num esquema retroalimentativo. (GABRIEL; SILVA; SÁ, 2019, v. pg.).

Além disso, com os diferentes tipos de apoio financeiro, o FSA diversificar suas fontes de arrecadação, uma vez, em algumas dessas modalidades, o dinheiro investido retorna aos cofres públicos - nos investimentos retornáveis (com o fundo participando nos resultados do projeto) ou nos empréstimos reembolsáveis, quando o beneficiário retorna ao Estado a quantia com o acréscimo de juros. (RIBEIRO, 2019, p. 63).

Apesar de criado em 2006, o FSA só foi regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, com seus primeiros editais funcionando a partir de 2009, mas, ainda assim, de forma discreta - seu protagonismo só viria a ocorrer mesmo a partir de 2011, após a entrada em vigor da Lei 12.485/11, mais conhecida como Lei da TV Paga. (SANTANA, 2019, p. 130). Mesmo que o setor televisivo não seja objeto deste trabalho, esta lei impactou significativamente a atividade cinematográfica também. A partir dela, foi permitido às concessionárias de telefonia que fornecessem serviços de TV paga, o que criou uma nova modalidade de CONDECINE - A CONDECINE Teles. (MACEDO, 2018, p. 53).

Este tributo tem justamente como fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais com finalidade comercial e, a partir dessa norma, passou a ser devida por todos os prestadores de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, tais como as empresas de telecomunicações. Assim, para se materializar o fato gerador da Condecine Teles é necessário que haja distribuição de conteúdo audiovisual a assinante, não incluindo, portanto, as TVs abertas. Com o incremento desta nova contribuição, os valores arrecadados para o FSA foram extremamente impulsionados - enquanto em 2011 o valor aprovado para investimentos pelo fundo correspondia a R\$172.920.305,00, em 2016, com cinco anos da promulgação da Lei da TV Paga, este montante foi de R\$ 755.310.861,00. (SANTANA, 2019, p. 131).

Neste seguimento, os recursos do FSA são distribuídos em 3 programas, determinados pela lei de criação do fundo, quais sejam: (i) Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE)¹⁶; (ii) Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV); e (iii) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PROINFRA). Os montantes são geridos por um Comitê Gestor (CGFSA) que os direciona aos programas de acordo com a identificação de gargalos ou segmentos prioritários, nos quais o investimento é considerado mais urgente ou crônico. (IKEDA, 2020, p. 16).

O Comitê Gestor, portanto, é responsável por estabelecer as diretrizes de ação e as áreas de aplicação prioritárias dos recursos, por meio de um plano anual de investimentos, além de também definir os critérios para a análise e a seleção dos projetos, acompanhar a implementação das linhas de ações e avaliar seus resultados a cada ano. Atualmente, é formado por nove membros, contendo três representantes da sociedade civil e seis do governo (dois do ministério da cidadania, um da casa civil, um do ministério da educação, um da ancine e um dos agentes financeiros credenciados). (IKEDA, 2020, p. 16).

A Agência Nacional do Cinema, por sua vez, além de ter um membro no Comitê, exerce as atribuições de Secretaria Executiva do fundo, com a responsabilidade da execução orçamentária e financeira das ações, dando, também, suporte técnico e administrativo ao CGFSA. (IKEDA, 2020, p. 16).

Dos programas do FSA, os que se relacionam diretamente com o cinema são o PRODECINE e o PROINFRA, traçando-se um paralelo com os eixos do tripé do cinema, pode-se afirmar que o primeiro programa predominantemente é relativo à produção e distribuição, enquanto o segundo à exibição. Desse modo, o PRODECINE caracteriza-se justamente como o programa direcionado para as ações de investimento na produção, coprodução e distribuição de obras cinematográficas brasileiras, contendo 10 linhas: PRODECINE 01, 02, 03, 04 e 05, responsável pelos projetos de produção independente de obras longa-metragem de ficção, animação ou documentário, com exibição inicial no mercado das salas de cinema. (01 para as propostas de produção via empresas produtoras; 02 para as propostas de produção via empresas distribuidoras; 03 para comercialização (distribuição); 04 para complementação de recursos de produção; e 05 para projetos com propostas de linguagem inovadora e relevância artística). As linhas 06 a 10, por sua vez, são destinadas aos

¹⁶ O PRODECINE já existia desde a MP de criação da Agência Nacional do Cinema. Contudo, a partir do FSA, teve suas atribuições divididas entre o PROINFRA.

projetos de coprodução de obras com países da América Latina e Portugal. (IKEDA, 2020, p. 17).

Apesar da intenção de contemplar a distribuição/comercialização dos filmes, nota-se a prevalência de linhas destinadas à produção. Como Sandro Santana (2019, p. 131) bem destaca, historicamente, a produção é o elo da cadeia que concentra maior parte dos recursos. Em 2019, por exemplo, do valor total contratados por projetos via FSA, R\$510.673.450,08 (montante que contempla todas as linhas dos 3 programas), R\$218.773.931,88 foram destinados só para a produção de longas-metragem, o correspondente à 42,8% dos recursos aplicados. Enquanto que para a distribuição, foram aplicados somente R\$18.841.152,00, correspondente a 3,7%. (CGFSA, 2019, p. 23).

Conforme foi deixado explícito no capítulo anterior, uma política pública voltada para o cinema, no sentido de efetivar o acesso à cultura, deve-se preocupar de forma equilibrada com a criação e fruição desta manifestação artística. Investimentos em produção garantem que os filmes sejam feitos, mas distribuição e exibição são os elos que permitem que esses filmes sejam assistidos. Acerca desse tema, a ex-presidente da ANCINE, em 2017, Débora Ivanov afirmava: "De que adianta produzir tantos filmes se eles não são vistos?". Tal questionamento sintetiza o problema histórico de desequilíbrio nos investimentos que formam o público para o cinema nacional.

O PROINFRA, por seu turno, é voltado para o elo de exibição. Destina-se ao incentivo de projetos de infraestrutura técnica para o cinema e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais nacionais. Em relação a este eixo de ação, em 2012, por meio da Lei 12.599, foi criado o projeto Cinema Perto de Você, destinado à ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográficas no Brasil, procurando induzir a formação de novos centros regionais consumidores de cinema. (IKEDA, 2020, p. 18).

O Cinema Perto de Você opera em torno de 3 eixos principais: o primeiro se trata das linhas de crédito e investimento - por meio de recursos do FSA são financiados projetos sob a forma de investimento e empréstimos com o objetivo de implantação ou ampliação de complexos de cinema, com a construção de novas salas; o segundo é o projeto Cinema na Cidade, o qual, a partir de parcerias com governos municipais e estaduais, estimula a criação de complexos de cinema em cidades entre 20 mil e 100 mil habitantes; o terceiro é o Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica

(RECINE) – a lei que instituiu o Cinema Perto de Você adotou medidas para a modernização e manutenção das salas de cinema por meio da desoneração tributária.

Assim, o RECINE estabelece que são deixadas as cobranças de tributos federais (PIS, COFINS, PIS-importação, COFINS-importação, IPI incidente na importação ou no comércio interno e Imposto de Importação) incidentes sobre a compra de máquinas, aparelhos, instrumentos, equipamentos e materiais de construção necessários à construção ou modernização de complexos cinematográficos. (SANTANA, 2019, p. 141). Essa medida foi fundamental para a digitalização do parque exibidor nacional, a qual alcançou sua meta de 100% em 2016, com o auxílio, primordialmente, das desonerações proporcionadas pelo Recine. (SANTANA, 2019, p. 141).

Analisando-se os programas do FSA, embora a maioria dos recursos ainda sejam destinados à produção das obras audiovisuais, nota-se pelas suas linhas de ação do FSA que outro caráter distintivo das leis de incentivo, por se preocupar com outras áreas também como o desenvolvimento de infraestrutura para exibição dos filmes, por exemplo. Esse aspecto articulado com a volta da captação de recursos de maneira direta voltada para o audiovisual inaugurou um retorno da atuação mais presente do Estado no desenvolvimento do setor.

Todavia, conforme destacado anteriormente, ambos os modelos de financiamento - direto e indireto coexistem até os dias atuais, estes mecanismos estabeleceram uma política para o cinema que, apesar dos momentos de crise, demonstrou bons resultados em determinados segmentos (SANTANA, 2019.). No seguinte tópico serão analisados os resultados gerados por essas políticas a partir de dados estatísticos referentes ao mercado cinematográfico nacional no intuito de verificar sua contribuição para efetivação do acesso à cultura.

4.4 Verificação dos Resultados das Políticas Públicas Federais voltadas ao Cinema Nacional a partir de dados estatísticos disponibilizados pela ANCINE

As políticas públicas voltadas para atividade cinematográfica desenvolvidas após a promulgação da Constituição de 1988 contribuíram para a efetivação do direito fundamental à cultura? Elas foram capazes de promover, facilitar a produção e fruição dos bens advindos dessa dimensão cultural, com vistas à democratização do acesso, com condições de igualdade e promoção da diversidade? De acordo com os ensinamentos de Sérgio Santana (2019, p. 235), para chegar-se a essas respostas, deve-se ter em mente que a atividade cinematográfica é

complexa, congregando diferentes dimensões, como a simbólica, a política e a econômica, conforme abordado no primeiro capítulo.

Diante disso, serão analisados os dados catalogados pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA) e os dados abertos da ANCINE presente no site do governo federal nos dois eixos temáticos que compõem, essencialmente, o direito à cultura: a materialização dos meios para (i) criação e (ii) fruição, com vistas aos valores constitucionais de democratização do acesso. Conforme acima abordado, no cinema, o primeiro eixo relaciona-se com a produção de filmes, enquanto o segundo com a exibição, estando a distribuição entre ambos.

Nesse contexto, importante destacar que o OCA é realizado pela ANCINE e foi criado em 2008, tendo por objetivo a difusão de dados e informações sobre o cinema e demais segmentos do audiovisual, dispondo de compilados em planilhas e gráficos, assim como também no formato de publicações com análises e estudos feitos pela agência, a partir do recolhimento de informações internas e junto aos agentes de mercado (produtores, exibidores, distribuidoras, etc.). (ANCINE, s. p.).

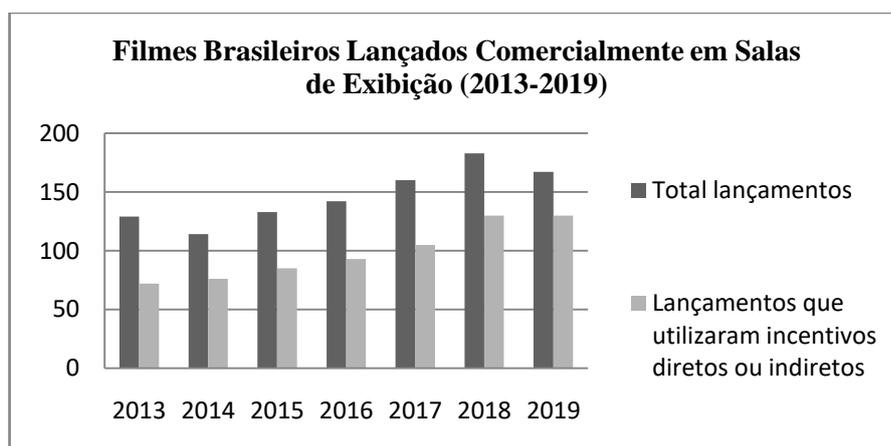
Nesse seguimento, no que tange à materialização dos meios de criação do cinema nacional, não há dúvidas de que a produção de filmes nacionais foi estimulada por meio da política cultural desenvolvida após 1988. (SANTANA, 2019, p. 235). Em 1992, como consequência da paralização dos incentivos estatais à cultura, só foram lançados 3 filmes nacionais. De acordo com o abordado no primeiro tópico deste capítulo, já em 1995, ano dos primeiros lançamentos de filmes produzidos por meio de incentivo fiscal, o número total de filmes brasileiros que chegaram às salas de exibição aumentou, sendo 14. Na década de 90, o ápice deu-se em 1999, com o lançamento de 28 títulos. Ao todo, no período compreendido entre 1995 e 1999, foram produzidos e lançados 104 filmes.

Nos anos 2000, com o advento da criação da ANCINE e o fomento direto esse número foi aumentando progressivamente, chegando a 100 filmes em 2011. Destaque-se que até 2012, não há dados concretos disponibilizados pela agência da quantidade/porcentagem total dos filmes lançados neste período (1995-2012) que utilizaram algum dos mecanismos de incentivo, uma vez que somente a partir de 2013 esse aspecto passou a ser divulgado considerando as captações para tanto para produção como para comercialização (distribuição).¹⁷

¹⁷Há uma listagem de filmes que utilizaram os mecanismos antes de 2012, mas ela não considera todas as captações, como as para distribuição e comercialização.

Destarte, é justamente a partir de 2013, dois anos após a promulgação da lei da TV paga, que está solidificado o cenário que vigora atualmente: a convivência das leis de renúncia fiscal e os incentivos diretos, com a captação da CONDECINE Telecom, que possibilitou a ampliação dos recursos empregados nas linhas de ação do FSA.

Gráfico 1: Dados disponibilizados pelo Observatório do Cinema e Audiovisual



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A partir de 2013, então, dentro do período de análise da presente pesquisa (até o ano de 2019) nota-se que os lançamentos nacionais superaram o número de 100 filmes e mantiveram-se na casa de três dígitos. Nesse recorte, ao todo, durante 2013 e 2019, foram lançados 1028 filmes nacionais, com 67,2% desses lançamentos sendo de obras que utilizaram algum dos mecanismos de fomento (indireto ou direto). Ou seja, os recursos estatais contribuíram com mais de dois terços dos filmes brasileiros produzidos e lançados durante este período.

Contudo, contrapondo estes indicadores com a igualdade material de condições de acesso a estes recursos e a presença de diversidade na produção das obras, os resultados não são se revelam tão promissores. Nota-se que há uma grande concentração regional dos recursos de fomento. Esse problema já era detectado ainda quando somente existiam as leis de incentivo por meio de renúncia fiscal e não foi efetivamente modificado com o advento do FSA.

Em relação à distribuição de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), mesmo com as cotas regionais, por meio da obrigatoriedade do investimento de, pelo menos, 30% dos recursos captados em projetos cujos proponentes são produtoras independentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 10% para produtoras localizadas na região Sul ou nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, conforme incisos acrescentados à Lei de criação

do FSA, pela Lei da TV Paga, verifica-se a predominância de investimentos na região Sudeste, mais especificamente no denominado eixo Rio-São Paulo.

Em 2009, ano dos primeiros editais do FSA, 99% dos recursos liberados pelo fundo foram selecionados para projetos na região Sudeste. A partir da implementação das cotas regionais, esse cenário foi se modificando, em 2014, essa porcentagem decaiu para 75%, atingindo 65,7% em 2018¹⁸ - o que ainda representa mais do que todas as outras regiões juntas. Contudo, 94,3% dessa fatia destinada à região sudeste corresponde a recursos aportados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo (equivalente a aproximadamente 62% do valor total). Ou seja, mais da metade dos recursos do FSA ainda são destinados a somente a 2 estados do país. (ANCINE, 2020, p. 24).

Voltando-se para os mecanismos de incentivo indireto, por meio de renúncia fiscal, nos quais não existem cotas regionais e a decisão de investimento cabe à iniciativa privada (SANTANA, 2019, p. 236), o cenário se agrava ainda mais. Em 1995¹⁹, todos os projetos de cinema que receberam valores contratados por meio da renúncia fiscal eram do eixo Rio-São Paulo. Nos tempos atuais, esse cenário pouco se alterou. Em 2019, dos 125 projetos que receberam os recursos dessa origem, 111 são dos mesmos dois estados.

Para além da concentração regional de recursos, verificou-se outro problema relacionado à democratização do acesso: a concentração de gênero e raça nas produções. Em 2018, a ANCINE publicou um informe de mercado acerca da diversidade de gênero e raça nos filmes brasileiros lançados em salas de exibição de 2016. Iniciativa pioneira nesse indicador, segundo publicação da própria agência, esse balanço seria anual, no entanto, 2016 foi o único ano no qual fora realizada essa análise. Os resultados obtidos demonstraram que a atividade cinematográfica no Brasil é um segmento protagonizado por homens brancos. (ANCINE, 2018).

Tendo como base os 142 filmes nacionais lançados em 2016, o levantamento demonstrou que são de homens brancos a direção de 75,4% dos longas, enquanto mulheres brancas e homens negros realizaram a direção, respectivamente, de 19,7% e 2,1% desses filmes. Em relação aos roteiros, 59,9% foram assinados por homens brancos, 16,2% por mulheres brancas e 2,1% por homens negros.²⁰ Ainda, em 2016, nenhum filme foi dirigido ou roteirizado por uma mulher negra. (ANCINE, 2018).

¹⁸ Até o presente momento, esse indicador não estava disponível a partir do ano de 2019.

¹⁹ Dados compilados pela autora a partir de números disponibilizados pela ANCINE em tempo real. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/projetos-com-renuncia-fiscal>.

²⁰ As porcentagens restantes dizem respeito às equipes mistas de roteiro e direção.

Restringindo-se a análise somente ao âmbito dos lançamentos incentivados por recursos federais (tanto diretos como indiretos), a proporção pouco se altera. Em relação ao recorte de gênero, somente 21% dos títulos foram dirigidos por mulheres e 28% por elas roteirizados. Em relação ao recorte de raça, os indicadores pioram: 100% das obras foram dirigidas por pessoas brancas e 98% tiveram seus roteiros assinados também por brancos. (ANCINE, 2018).

Não obstante a população brasileira seja composta em sua maioria por mulheres e pessoas autodeclaradas pretas ou pardas (IBGE) – conforme o próprio estudo realizado pela ANCINE apontou, há pouca diversidade de gênero e raça entre os profissionais atuantes, embora, por exemplo, as mulheres corresponderem, em 2016, a 52,5% do total de graduados em cursos audiovisuais²¹. Diante desse cenário, o comitê gestor do FSA aprovou cotas de diversidade racial e de gênero nas chamadas para produção de cinema em 2018, contudo não houve como aferir se essas ações contribuíram de fato para a mudança desse cenário, uma vez que, conforme acima assinalado, não foi realizado novo balanço com o recorte para diversidade de gênero e raça. Além disso, essa foi a única chamada, até o momento, com as referidas cotas. (ANCINE, 2020, p.24).

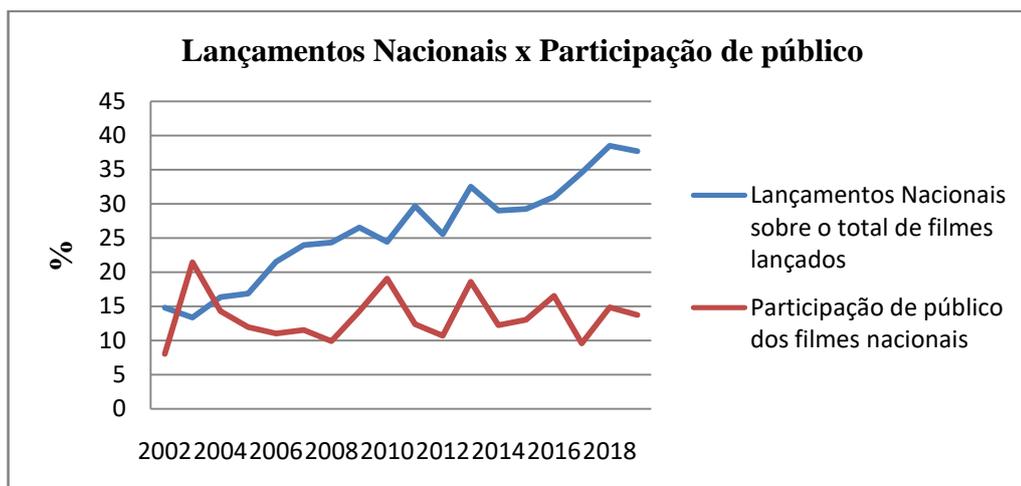
Diante disso, pode-se afirmar que a produção cinematográfica brasileira foi estimulada pelas políticas públicas estabelecidas no período estudado (SANTANA, 2019, p. 237), mas se mostrou ainda ineficiente no que diz respeito ao enfrentamento de problemas históricos nacionais como a concentração regional dos recursos públicos e a falta de diversidade nas produções das obras.

Por seu turno, no que tange à materialização dos meios para fruição do cinema nacional, a distribuição do filme brasileiro é outro problema que as políticas públicas para o cinema ainda parecem distantes de promover um resultado satisfatório. Ainda no tópico anterior, restou demonstrado em valores, no que tange ao FSA, por exemplo, que a maior parte dos recursos são investidos em produção em detrimento da distribuição.

Uma das consequências disso é que apesar do aumento do número de produções, conforme acima assinalado, além da diversificação de regiões produzindo seus próprios filmes (mesmo com a permanência da concentração regional), o exponencial número de lançamentos não conseguiu ser convertido proporcionalmente ao aumento de público, nem da circulação das obras. (SANTANA, 2019, p. 239).

²¹ Não foram encontrados recortes de raça para esse dado.

Gráfico 2 - Dados disponibilizados pela ANCINE (2019).



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Por meio do gráfico acima, nota-se que apesar da porcentagem dos filmes nacionais lançados ter aumentado consideravelmente, principalmente a partir de 2009, com os primeiros editais do FSA, esse crescimento não foi acompanhado pelo aumento do público. Em 2019, por exemplo, os filmes brasileiros corresponderam a 37,7% do total de filmes lançados, contudo, o público desses filmes não chegou a 15% do total de pessoas que se dirigiram às salas de cinema.

Um dos motivos para esse contraste entre número de lançamentos x participação do público é justamente a disputa de espaços nas salas de exibição entre os filmes nacionais e os filmes estrangeiros (atribuição do elo de distribuição, que faz a ponte entre produtores e exibidores), com a ocupação simultânea massiva de salas pelos filmes de outros países, principalmente os estadunidenses. A título de ilustração, o filme mais assistido em 2019 foi Vingadores Ultimato (estrangeiro, produzido em Hollywood) que, em sua semana de estreia, ocupou 3.139 salas. Enquanto isso, o filme nacional com maior público (o qual ficou em 7º lugar no ranking total de públicos), no mesmo ano, ocupou menos da metade das salas em sua semana de estreia (1.028). (ANCINE, 2019).

Com essa estratégia de distribuição dos filmes estrangeiros e competitividade acirrada, o tempo de vida útil de um filme em cartaz é reduzido e a obra que não possui orçamento para uma estratégia ostensiva de divulgação para competir com os lançamentos estrangeiros (situação da maior parte dos filmes nacionais) não consegue se manter em cartaz por muito tempo. (SANTANA, 2019, p. 239).

Por último, outro ponto que merece ter os dados estatísticos recolhidos pela ANCINE abordados nesta pesquisa, em relação à materialização dos meios de fruição do cinema, é ligado

às salas de exibição. No entanto, não se tratará a seguir da quantidade de filmes lançados nessas salas, pois essa foi a abordagem dos parágrafos anteriores. Será demonstrada a quantidade e estado dessas salas, bem como sua distribuição no território nacional.

Viu-se, nos capítulos anteriores, que o elo da exibição, dos três, foi o que menos recebeu atenção dos incentivos estatais até a instauração do Programa Cinema Perto de Você. O circuito nacional de exibição possuía, em 1995, 1033 salas, tendo crescido em todos os anos posteriores, atingindo a quantidade recorde em 2019 de 3.507. Esse crescimento foi acompanhado também pela redução do número de habitantes por salas, que passou de 83 mil habitantes/sala em 2008 para menos de 59 mil em 2019, representando um aumento significativo do acesso a obras. (ANCINE, 2019).

Todavia, mesmo com a melhora, esse índice ainda permanece muito abaixo de diversos países desenvolvidos (EUA e Canadá – 8 mil hab/sala; França – 11 mil hab/sala; Alemanha – 17 mil hab/sala) e em desenvolvimento (México -18 mil hab/sala; China – 23 mil hab/sala; Rússia – 28 mil hab/sala). (ANCINE, 2019).

Desde sua instauração, o Programa Cinema Perto de Você contribuiu com a construção de 20% das novas salas de exibição do Brasil, alcançando 43 municípios de 14 Estados da Federação. Além disso, com os montantes do FSA e desoneração tributária por meio do Recine obtiveram bons resultados na modernização e reforma das salas já existentes, atingindo, ainda em 2016, por exemplo, a meta de 100% de digitalização do circuito, conforme fora abordado no capítulo anterior.

Ainda, no que diz respeito à adaptação destas para o acesso de pessoas portadoras de deficiência, das 3.507 salas ativas em 2019, 3.333 já possuíam recursos de acessibilidade. Contudo, essas adaptações são predominantemente para cadeirantes. Quando se analisa detidamente a quantidade de salas com adaptações, o número das que são voltadas para deficientes auditivos ou visuais, por exemplo, sofre uma redução considerável, correspondendo a 1558 e 1522 das salas com recursos de acessibilidade, respectivamente. (ANCINE, 2019).

Apesar do aumento constante de número de salas, da sua modernização e adaptação para recursos de acessibilidade, o conjunto das políticas públicas não se mostraram eficientes ao enfrentar a expansão do circuito de forma que fossem incluídos os cidadãos das pequenas cidades no país – o que era justamente um dos principais objetivos do Programa Cinema Perto de Você: a descentralização do circuito exibidor. (SANTANA, 2019, p. 263).

Em 2019, 42,9% do total da população, ou seja, 88.112.641 milhões de brasileiros ainda não possuíam acesso a salas de cinema em seu município. Do total dos 5.570 municípios brasileiros, a maior parte das salas (91,1%) estavam concentradas nas 324 cidades

que possuem mais de 100 mil habitantes, enquanto os 5.246 municípios com quantidade de habitantes inferior a essa faixa concentram os 8,9% restantes. (ANCINE, 2019).

Além disso, verifica-se, também, que a mesma concentração regional que caracteriza a produção e lançamento dos filmes, está presente também na distribuição de salas de exibição. Enquanto os estados do Rio de Janeiro e São Paulo alcançaram índices de população em seus municípios com salas de cinema superiores a 80 e 70%, respectivamente, todos os outros estados (com exceção de Roraima e Espírito Santo) ficaram abaixo dos 60% da população com acesso às salas. (ANCINE, 2019). Conforme os dados da própria ANCINE, os dois estados concentram sozinhos 42,5% da quantidade total de salas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa dedicou-se a analisar o conjunto das políticas públicas federais voltadas à atividade cinematográfica nacional que se encontram vigentes nos tempos atuais na efetivação do direito fundamental à cultura, a partir da nova ordenação jurídica aplicada ao tema trazido pela promulgação da Constituição de 1988.

Nesse contexto, na primeira seção do trabalho, notou-se que o termo cultura foi objeto de muitas transformações desde o seu surgimento, adquirindo diversas significações ao longo da história da humanidade, entretanto, no âmbito do Direito, para fins de aplicação das normas jurídicas, a partir dos ensinamentos de Humberto Cunha Filho, cultura pode ser compreendida como a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, vinculada ao ideal de aprimoramento, que visa à dignidade da espécie como um todo.

Desse modo, a disciplina normativa da cultura torna-se importante, pois a experiência cultural, em todas as suas dimensões, é pilar essencial na formação da identidade e modos de se relacionar com o mundo de um indivíduo, o que enseja o desenvolvimento de instrumentos jurídicos capazes de proteger e promover a cultura. No âmbito da cultura enquanto manifestação artística, percebeu-se que o cinema possui especial relevância, sendo instrumento poderoso de circulação de diferentes símbolos, informações e visões, força política para construção e promoção das identidades nacionais dos países na realidade contemporânea, além de um fenômeno industrial, com impacto econômico expressivo, organizado em uma cadeia de três elos (produção, distribuição e exibição) que garante a criação e acesso ao produto final desta manifestação - os filmes.

Sob esse viés, na segunda seção, verificou-se que a proteção conferida aos direitos culturais pela Constituição de 1988 abrange o cinema brasileiro, a partir do dever do Estado de garantir o acesso às fontes da cultura nacional e proteção do patrimônio cultural, bem como de apoio e incentivo à valorização e difusão das manifestações artísticas. Além disso, foi possível constatar também, a partir de uma interpretação sistêmica da Constituição, que estes direitos culturais, embora não estejam presentes no título “dos direitos e garantias fundamentais” gozam de proteção jusfundamental, possuindo assento no princípio da dignidade da pessoa humana.

O direito fundamental à cultura, situado, então, entre os direitos culturais, constitui-se na materialização dos meios de acesso à cultura, notadamente pela criação e fruição - em relação ao cinema esses meios são representados pelos elos da cadeia de

produção, distribuição e exibição. Assim, este direito exige uma postura ativa do Estado para sua efetivação, o que ocorre por via da elaboração de políticas públicas, as quais devem tornar viável o fazer cinematográfico, a circulação dos filmes e o acesso a estes pela população.

Neste seguimento, restou evidente que em um Estado Democrático de Direito como o Brasil, marcado pelo reconhecimento de direitos fundamentais, a definição das políticas públicas na efetivação destes direitos deve estar primordialmente condicionada aos fins constitucionalmente estabelecidos. Dessa forma, como observado, de acordo com os valores constitucionais firmados para a cultura, o Estado deve possibilitar à sociedade os meios necessários para que se possa criar e fruir os bens culturais, atendendo aos ideais de uma cultura democrática, por meio da equalização das condições de acesso e promoção da diversidade.

No terceiro capítulo, foi evidenciado que o conjunto de políticas voltadas ao cinema nacional que vigoram atualmente é resultado da retomada dos incentivos à cultura após o cenário de terra arrasada deixado pelas medidas iniciais do Governo Collor, no ano de 1990, que extinguiu, à época, todo apoio do Governo Federal a essa seara. Esse apoio foi sendo recuperado paulatinamente, em um primeiro momento, por meio das leis de incentivo (Lei Rouanet e, logo em seguida, Lei do Audiovisual), com o fomento sendo feito por meio da renúncia fiscal e a escolha dos projetos recaindo sobre o particular. Apesar de importantes para a retomada das produções nacionais, essas leis foram alvos de críticas à época por não se voltarem de modo incisivo para os outros elos da cadeia do cinema, como a distribuição e a exibição.

Além disso, de acordo com o modelo de fomento indireto, a escolha dos projetos para o apoio recai sobre o mercado, o qual possui objetivos que nem sempre coincidem com os perseguidos pela Constituição. Sob essa lógica, essas leis acabam resultando em algumas distorções, como a concentração de recursos para apoio de projetos em regiões “mais rentáveis” em detrimento de localidades menos atrativas comercialmente.

Em seguida às leis de incentivo indireto, a criação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE), junto com o Conselho Superior de Cinema (CSC), foi resultado de uma demanda de profissionais da área para atuação Estatal no desenvolvimento mais sistêmico da atividade, de modo que não fosse proporcionada apenas a criação dos filmes, mas também o acesso a estes. Entretanto, após a sua criação, a Agência, além das suas funções de regulação do mercado cinematográfico, funcionou apenas como gestora dos mecanismos de incentivo indireto, não contribuindo para mudança de cenário esperada.

Entretanto, essa mudança ocorreu a partir da criação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) e foi complementada com as transformações inseridas pela Lei da TV Paga. O FSA representou a retomada do protagonismo do Estado no incentivo ao cinema nacional, assumindo diretamente o controle dos recursos, estabelecendo linhas de ações e selecionando os projetos voltados a todos os elos da atividade cinematográfica, enquanto a Lei da TV Paga proporcionou o aumento desses recursos ao criar uma nova forma de tributação.

Ainda no âmbito da terceira seção deste trabalho, no início do tópico 4.4, antes de se iniciar a análise referente aos dados do mercado cinematográfico disponibilizados pela ANCINE e pelo Governo Federal, foram realizadas as seguintes perguntas: As políticas públicas voltadas para atividade cinematográfica desenvolvidas após a promulgação da Constituição de 1988 contribuíram para a efetivação do direito fundamental à cultura? Elas foram capazes de promover, facilitar a produção e fruição dos bens advindos dessa dimensão cultural, com vistas à democratização do acesso, com condições de igualdade e promoção da diversidade?

Tais questionamentos representam, em síntese, o objetivo principal deste trabalho e o parâmetro para avaliação dos dados levantados. Nesse sentido, no que diz respeito a estes dados, eles permitiram a identificação de avanços significativos relacionados ao número de produções nacionais, aumento de salas de cinema e melhoria de sua qualidade, com a modernização e inclusão de recursos para acessibilidade, proporcionados pelo conjunto de políticas de apoio ao cinema que se consolidou após a constituição de 1988.

Contudo, apesar desses avanços, este conjunto ainda está distante da plena concretização dos valores constitucionais, sobretudo no que diz respeito à democratização do acesso. Dentre os motivos, destaca-se a permanência da desproporcionalidade do investimento em produção, em detrimento dos outros elos da cadeia cinematográfica que garantem à população o acesso aos filmes.

No que diz respeito à criação, os resultados demonstram que mesmo com o advento do FSA e cotas regionais, a maioria dos investimentos públicos permanecem se concentrando somente em dois estados - Rio de Janeiro e São Paulo. Ainda, a estrutura atual das políticas não permitiu a igualdade material no acesso à criação, vez que é um campo pouco diverso no que diz respeito à perspectiva racial e de gênero, por exemplo. Em relação à fruição, mesmo com o aumento do número de salas e modernização das estruturas, os projetos desenvolvidos não se mostraram eficientes em promover a desconcentração regional desses

complexos, com a expansão do circuito de forma que fossem incluídos os cidadãos das pequenas cidades.

Apesar de todos os problemas identificados, pode-se concluir que as políticas públicas federais voltadas ao cinema nacional garantiram conquistas direcionadas à efetivação do direito fundamental à cultura no âmbito da atividade cinematográfica, entretanto, ainda há muito no que se avançar, sobretudo no que diz respeito ao estímulo do desenvolvimento das diferentes regiões do país e promoção da diversidade em produções, assim como também às decisões de investimento – que ainda se concentram de modo desproporcional nos elos da cadeia produtiva, gerando impactos na distribuição e acesso aos filmes produzidos.

Nesse sentido, a Constituição Federal deixou evidente aonde se deve chegar no campo do direito fundamental à cultura: ao seu pleno exercício por toda a população brasileira, de modo que todos possam ter a possibilidade de criar e fruir igualmente. É preciso, então, que o Poder Público se oriente pelo caminho da igualdade de condições de acesso nas decisões em relação às políticas de matéria cultural, não só forjando novos meios necessários a isso, mas ajustando os já existentes para que se tornem adequados e aptos a concretizar tal fim.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, José Melo. **Direitos fundamentais: introdução geral**. Cascais: Princípia, 2011;
- ALMEIDA, Daniela Lima de. **A dimensão cultural da constituição brasileira de 1988**. 2016. Disponível em: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/322/o/Artigo1.pdf?1453825237>. Acesso em: 05 nov. 2022.
- ANCINE. **Análise dos investimentos do FSA em infraestrutura de exibição no Programa Cinema Perto de Você**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_pcpv_final.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.
- ANCINE. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/anuario_2019.pdf. Acesso em: 24 nov. 2022.
- ANCINE. **Diversidade de Gênero e Raça nos Longas-metragens Brasileiros Lançados em Salas de Exibição 2016**. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/arquivos/informe-diversidade-2016.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.
- ANCINE. **Relatório Anual de Gestão do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA: Exercício de 2019**. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/relatorio_de_gestao_fsa_2019.pdf
- ANCINE. **Resultados Consolidados do Fundo Setorial do Audiovisual**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/resultados/resultados-consolidados-fsa-10-anos-v2.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.
- BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro**. São Paulo: Itaú Cultural; Iluminuras, 2012.
- BASEGIO, Evelin. **O direito fundamental à cultura e as leis de incentivo fiscal: a relevância do mecenato para uma política cultural da diversidade**. Monografia (Graduação em Direito). 2010. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Jurídicas. Curso de Graduação em Direito. Curitiba, Paraná, 2010. Disponível: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/48712> Acesso em: 05 nov. 2022.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992**. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 05 nov. 2022.
- BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 05 nov. 2022.
- BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no estado constitucional: a problemática da concretização dos direitos fundamentais pela administração pública brasileira contemporânea**. 2006. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Jurídicas,

Programa de Pós-Graduação em Direito. Curitiba, Paraná, 2006. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/5703>. Acesso em: 05 nov. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988**: representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura. 2004. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3853/1/arquivo5010_1.pdf.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. Direitos culturais no Brasil. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 11, janeiro, 2011. Disponível em: <https://direitosculturais.com.br/livros/revista-observatorio-itaucultural-direitos-culturais/>. Acesso em: 03 nov. 2022.

DE BARCELLOS, Ana Paula. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

DE SOUZA, Mateus Maia; MIRANDA, Nichollas. Direito à cultura e políticas públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, 2016.

EAGLETON, Terry. **A Ideia de Cultura**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

FELISBERTO, Rosana Ribeiro. **Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura**. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle.

GARCIA, Jairdes Carvalho. O direito à cultura como um direito fundamental do cidadão brasileiro. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre, v. 1, n. 14, maio, 2012. Disponível em: <https://www.advocef.org.br/wp-content/uploads/2015/01/14-maio-2012.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus, 2015.

IKEDA, Marcelo. **Panorama das políticas públicas federais para o audiovisual a partir da “retomada”**. Produção, políticas e mercado no audiovisual brasileiro. Vitória da Conquista: Edições UESB, p. 9-22, 2020. Disponível em https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/66713846/Producao_Politicass_e_Mercado_no_Audiovisual_Brasileiro_1-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1669423707&Signature=hROy7sEMJDo134XFJRjqF0XpCPx-a-WgpVi8~rEGzGE1fJiFtAwJYh1k9PFnk84t9JMQqJ2ILVTEeKxnEcz~xmyZcV8riEsxloiTBOdbxn49o~bjnffc~NM8hlc22aSGkTRXtZXIYsZMsmDBNj2KtrqoRRuodIpzx-q-

bJkiLVYWbjD56nQrCBFW27GJ3GPboqYHSz29n~MoNG5Hraq2yPs~7ksyeenNhUXxjaTZ PzNefC6CLGDUGLQBKiIBji4DgERQ7IP8dIAPeHITje1OqM9rk7cZPKQ4A9xfJSdEyLCz0 BM2VRiz-7MJAuqEsjMLy8BC3fn5Li3h7E141G2IpA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=11/. Acesso em: 03 nov. 2022.

LAAKSONEN, Annamari. O direito de ter acesso à cultura e dela participar com características fundamentais dos direitos culturais. **Revista Observatório Itau Cultural**, São Paulo, n. 11, janeiro, 2011. Disponível em: <https://direitosculturais.com.br/livros/revista-observatorio-itau-cultural-direitos-culturais/> Acesso em: 03 nov. 2022.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2001.

LOUREIRO, Arthur Luís. **Os critérios para concessão de incentivos fiscais à indústria cinematográfica brasileira e sua contribuição para o direito fundamental à cultura**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, Espírito Santo, 2018. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/315/1/ARTHUR%20LU%C3%8DS%20LOUREIRO.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

MARKS, Laura. **The Skin of The Film: Intercultural cinema, embodiment, and senses**. Londres: Duke University Press, 2000.

MICHEL, Rodrigo Cavalcante. **A Indústria Cinematográfica no Brasil: análise da produção, distribuição e exibição de filmes nacionais no período 1995-2009**. 2011. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2011.

MIRANDA, Vinícius Garcia. **O direito fundamental à cultura e sua garantia efetiva, em especial, o caso da produção cinematográfica e audiovisual**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Porto, Porto, Portugal, 2018. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/302970879.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 05 nov. 2022.

RIBEIRO, Aline Brandalero. **Políticas Públicas para o Cinema: A relação entre Estado e o Cinema na Efetivação do Direito Fundamental ao Cinema no Brasil**. 2020. Monografia (Bacharelado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/71139?show=full>. Acesso em: 03 nov. 2022.

SALLES, Maria Beatriz Corrêa. **A lei da cultura e a cultura da lei**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-11022015-081749/pt-br.php>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SANTANA, Sandro Luiz Cardoso. **Das Leis de Incentivo ao Fundo Setorial do Audiovisual: Uma análise das políticas públicas para o audiovisual no Brasil (2000-2015)**. 2019. Tese (Doutorado em Cultura e Sociedade). Instituto de Humanidades, Artes e Ciências,

Universidade Federal da Bahia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/29757/4/tese%20completa%20Final.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2022.

SANTOS, Felipe Monteiro dos. **O direito fundamental à cultura:** Mecanismos e políticas públicas para sua efetivação, tutela e democratização. 2011. Monografia (Bacharel em Direito). Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/19401/19401.PDF>. Acesso em: 03 nov. 2022.

SANTOS, José Luiz. **O que é cultura**. 16. ed. São Paulo: Braziliense, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonsoda. **Ordenação Constitucional da Cultura**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. **A cultura a que tenho direito:** direitos fundamentais e cultura. Coimbra: Almedina, 2007.

SIMIS, Anita. **Cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia**. 2020. Disponível em: <http://www.gepicc.ufba.br/enlepicc/pdf/AnitaSimis.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SOUZA, Allan Rocha de. **Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas:** entre a proteção e o acesso. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9370>. Acesso em: 03 nov. 2022.

TRINDADE, Teresa Noll. A construção de políticas públicas para a cultura no Brasil. **Estudos Ibero-Americanos**, v. 48, n. 1, p. e41540-e41540, 2022.

TYLOR, Edward. **Primitive Culture**. Londres: John Murray, 1920.

VALENÇA, Carina Moura. **O papel da ANCINE para garantir o direito à cultura.** Uma análise sobre a atuação da agência reguladora nos mecanismos de fomento à atividade Audiovisual. Monografia (Bacharel em Direito) – Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/37215/1/TCC%20-%20CARINA%20MOURA%20VALEN%c3%87A%20-%20VERS%c3%83O%20FINAL.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

VARELLA, Guilherme. **Plano Nacional de Cultura:** direitos e políticas culturais no Brasil. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.