

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

NATHALIA RESENDE LARA GABRIEL

**O SENTIDO JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
CINEMATOGRAFICAS: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO FUNDO
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Brasília - DF

2016

NATHALIA RESENDE LARA GABRIEL

**O SENTIDO JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
CINEMATOGRAFICAS: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO FUNDO
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto Barbosa da Silva

Brasília - DF

2016

NATHALIA RESENDE LARA GABRIEL

**O SENTIDO JURÍDICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
CINEMATOGRAFICAS: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO FUNDO
SETORIAL DO AUDIOVISUAL**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília (Uniceub).

Banca Examinadora:

Professor Frederico Augusto Barbosa da Silva

Orientador

Professor

Examinador

Professor

Examinador

Brasília, de de 2016

Dedico esse trabalho a minha família.

Agradeço a Deus, em primeiro lugar. À minha família, pelo carinho e amor indispensáveis e imprescindíveis. Ao meu orientador, por todo o apoio.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar a efetividade das políticas públicas adotadas pelo Fundo Setorial do Audiovisual em face de toda a cadeia produtiva, analisando seu impacto na produção e comercialização dos filmes nacionais em face das obras estrangeiras. Desta forma, é analisado primeiramente as definições do conceito de cultura e sua tutela constitucional, em vista do cinema ser uma das formas de expressão da cultura na sociedade brasileira. Assim, o cinema e o audiovisual são examinados de uma forma mais ampla, compreendendo o contexto jurídico no qual se inserem. Em um segundo momento, é feito um estudo histórico da evolução do cinema no Brasil e, paralelamente, das políticas públicas adotadas para o fortalecimento do mercado cinematográfico. Por fim, o terceiro capítulo discorre sobre a Agência Nacional do Cinema, mais especificamente sobre o Fundo Setorial do Audiovisual, onde pela primeira vez, a indústria do audiovisual é concebida como uma cadeia produtiva. Deste modo, este trabalho busca analisar todos os elos – produção, distribuição e exibição – em face da nova forma de integração da cadeia, comparando com as políticas adotadas no passado e a atuação do filme nacional no mercado brasileiro.

Palavras Chaves: Políticas Públicas. Agência Reguladora. Agência Nacional do Cinema. Fundo Setorial do Audiovisual. Cadeia Produtiva

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 CULTURA E SEU ESTUDO JURÍDICO	12
1.1 DEFINIÇÕES DO CONCEITO DE CULTURA	12
1.1.1 Algumas Acepções de Cultura no Conhecimento Humano	12
1.1.2 Cultura como Objeto do Direito	13
1.2 CULTURA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO.....	15
1.2.1 A Tutela Constitucional da Cultura.....	15
1.2.2 Cultura como Direito Fundamental.....	17
1.2.3 Referências Culturais no Ordenamento Jurídico Positivo	19
1.2.3.1 Constituição	19
1.2.3.2 Legislação	24
1.3 O SENTIDO JURÍDICO DE CULTURA SOB A PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	26
1.3.1 Interconexões entre Direito e Políticas Públicas.....	26
1.3.2 Cultura como Objeto Jurídico das Políticas Públicas.....	2
1.3.3 O Perfil Jurídico das Políticas Públicas Culturais Cinematográficas	27
2 A NARRATIVA HISTÓRICO-NORMATIVA DO AUDIOVISUAL NO BRASIL.....	32
2.1 INTRODUÇÃO DO CINEMA NO BRASIL	32
2.1.1 A Exaltação do Nacionalismo e o Cerceamento da Liberdade de Expressão	34
2.2 A EXPANSÃO CAPITALISTA NORTE-AMERICANA AFETANDO O CINEMA BRASILEIRO	36
2.2.1 Recuperação do Mercado por meio de um Gênero Nacional: a Chanchada.....	37

2.2.2 Recuperação do Mercado Através de Ações de Estado: o INC e a EMBRAFILME.	39
2.3 NOVO CONTEXTO POLÍTICO	42
2.3.1 Políticas Financeiras: Lei Rouanet e Lei do Audiovisual	43
2.3.2 O Estado Regulador: a Agência Nacional do Cinema	49
2.3.2.1 Mecanismos de Apoio à Indústria Cinematográfica.....	49
3 UMA ANÁLISE JURÍDICA DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS CINEMATOGRAFICAS: A EXPERIÊNCIA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL	54
3.1 O MODELO BRASILEIRO DE IMPLEMENTAÇÃO ESTATAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	54
3.1.1 A Reforma Administrativa do Estado: o Aprofundamento do Contexto Regulatório no Brasil.....	54
3.1.2 Uma Palavra sobre a Legitimidade das Agências Reguladoras	56
3.1.3 O Caso do Cinema: A Agência Nacional do Cinema - ANCINE.....	58
3.2 UM RECORTE: O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL - FSA	59
3.2.1 O Enquadramento Financeiro-Orçamentário.....	61
3.2.2 Projetos e Linhas de Ação.....	62
3.2.3 Linhas de Ação e Investimento.....	63
3.3 UM EXAME DAS JANELAS DE ATUAÇÃO	65
3.3.1 Produção.....	65
3.3.2 Distribuição.....	67
3.3.3 Exibição.....	71
CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

INTRODUÇÃO

A história da evolução dos modelos políticos no Brasil permite inferir que o setor privado, até existir uma efetiva intervenção estatal, não havia demonstrado interesse econômico pelo cinema e audiovisual. No Brasil, a insegurança de retorno do investimento nessa área obstava a participação do setor privado, o que levou os Estados a terem uma participação mais efetiva em sua cadeia produtiva, com o intuito de elevar a produtividade do setor.

O Brasil adotou, por conseguinte, medidas que influenciaram diretamente nas políticas culturais e que formavam a base para o desenvolvimento das agências reguladoras. Com a abertura econômica, o mecenato tornou-se a principal forma de desenvolvimento do mercado. Ao perceber que esta modalidade de investimento estimulava parcela do mercado audiovisual, o Estado, sem querer perder o controle desse setor econômico, criou uma agência reguladora para regulamentá-lo e fiscalizá-lo. Assim, o Estado não mais monopolizava a titularidade deste bem, mas ainda tinha meios de controlá-lo, sem excluir outras formas de aplicação de dinheiro.

A Agência Nacional do Cinema (ANCINE), objeto mediato do presente estudo, criada através da Medida Provisória 2.228-1, em 2001, surgiu nesse contexto. Através de demandas profissionais do meio artístico, esta agência se estabelece em vista das deficiências deixadas após a eliminação da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILME) e, subsequentemente, do Conselho Nacional do Cinema (COCINE).

Assim, ocorreu uma transposição do *locus* de atuação das políticas públicas culturais cinematográficas da política para o mundo jurídico. Essa mudança é devida tanto a forma de atuação agora adotada pelo Estado quanto pelas reivindicações dos profissionais da área por criações de órgãos e de leis que regulassem o setor cinematográfico.

Estudar-se-á neste trabalho se a mudança de foco do Estado para a atuação mais efetiva em toda a cadeia produtiva do audiovisual, no período de criação da ANCINE, teve um impacto positivo nos resultados de filmes nacionais produzidos em comparação com a performance do filmes estrangeiros no Brasil.

Em outras palavras, quer-se entender, por meio de uma análise quantitativa, se a atuação de forma integrada na produção, desenvolvimento e exibição de um

filme pelo Estado alcançou um resultado positivo contrastado com a interferência de filmes estrangeiros.

Para isso, o estudo começa pela análise do conceito de cinema e sua relação com o ordenamento jurídico, perpassando a definição de cultura, um gênero no qual o cinema seria uma forma de expressão. Evolui-se para as formas de políticas públicas adotadas durante todo o percurso histórico do cinema no Brasil e sua relação com o investimento em cada setor da cadeia produtiva. Enfim, analisa-se o modelo adotado pelo Estado, através da ANCINE, de estímulo ao desenvolvimento integrado de toda a cadeia do audiovisual.

Em linhas introdutórias gerais, cultura pode ser entendida, dentre uma vasta gama de acepções da palavra, como as expressões de uma sociedade sobre a natureza. Tudo o que é construído pela humanidade e que modifica o estado inicial dos objetos pode ser uma expressão de cultura, além das próprias crenças, religião e outras manifestações simbólicas.

O Direito, reconhecendo a singularidade e a preciosidade desse bem simbólico, protegeu-o em sua Constituição para evitar que caísse no esquecimento as manifestações de toda uma geração que fizeram parte da sociedade brasileira (v. g., artigo 216, §1º, da Constituição Federal: “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”).

Mas não basta apenas protegê-lo, é necessário garantir sua efetivação e incentivar sua valorização. Para isso, são necessárias as políticas públicas, conceito utilizado nesse trabalho como um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado direta ou indiretamente, com o apoio ou não de empresas privadas, que visam assegurar direitos garantidos constitucionalmente dado o reconhecimento de sua importância pela sociedade (BUCCI, 2006, p. 39).

Especificamente para os direitos culturais, essas políticas são expressadas por meio de projetos de atuação específicos para a área, como o Plano Nacional de Cultura (PNC), ou até mesmo pela criação de órgãos, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Quanto ao cinema, um modo de manifestação cultural, as políticas ligadas a esse setor orientam-se através das necessidades das cadeias produtivas. É necessário entender que essas cadeias, como são mercados culturais,

compreendem para sua atuação estratégias de defesa e de proteção das produção com valores que o distinguem de outros países, além de formas de estímulo de seu desenvolvimento.

Assim, a ideia de cadeia produtiva retrata um modelo de relação entre os agentes do audiovisual – meio de comunicação no qual compreende o cinema como uma de suas formas –, as instâncias reguladoras e a sociedade, no qual a relação empírica de cada parcela afetaria diretamente no comportamento do bem – cinema – no mercado. Não por outros motivos, esse foi um dos conceitos adotado na pesquisa.

As cadeias produtivas do cinema podem ser divididas entre produção, distribuição e exibição. No caso, lida-se como uma ideia de indústria, pois o bem analisado não se resume a um aspecto estético. Contudo, para compreender melhor as políticas públicas adotadas, é necessário entender melhor os desafios históricos e jurídicos enfrentados pelo cinema.

A atuação do âmbito estatal no cinema data de 1930, quando pode ser caracterizada por medidas pontuais e desconectadas. As medidas protecionistas se orientavam ora para a constituição de uma cadeia produtiva, ora para a educação ora para a construção de um imaginário nacional. Suas ações eram ambíguas e os objetivos divergentes dos atores envolvidos, levaram a uma concretização contraditória.

Após as primeiras intervenções do Estado ocorridas no setor cinematográfico, na década de 1930, com o desenvolvimento de políticas protecionistas, somente em 1969, com a criação da EMBRAFILME, foi consolidada uma política ampla no setor. O intervalo de 40 anos foi marcado por ações estatais que geraram base jurídica para a o desenvolvimento de políticas cinematográficas que colocavam o Estado como uma agência reguladora.

Segundo o novo modelo, a empresa atuava tanto nos campos de distribuição e promoção de filmes brasileiros no território nacional e exterior, estimulando também as coproduções. Pela primeira vez, o Estado participava de fato nas diversas etapas da cadeia produtiva brasileira.

Já na época de Collor, o cinema foi tratado como um problema de mercado, ou seja, o cinema começou a ser visto como uma área produtiva que deveria ser autosustentar através do próprio mercado. Com a saída de cena da EMBRAFILME e, conseqüentemente, do Estado, sua atuação no setor se deu apenas de forma

indireta. As empresas privadas se tornaram responsáveis por todo o processo econômico, desde a produção até a distribuição de filmes.

Críticas ao setor foram feitas, sobretudo quanto a transferência do poder decisório do governo federal para as empresas privadas do financiamento das obras cinematográficas. Leis de incentivo marcaram essa época, destacando-se a Lei do Audiovisual e a Lei Rouanet, as quais abatiam do imposto de renda o valor investido na produção cinematográfica. Embora, essas leis tenham surtido efeito positivo em um primeiro momento, elas não atuavam na cadeia produtiva de uma forma geral: fomentavam a produção, mas não incentivavam a distribuição nem a exibição.

Diante disso, era urgente a necessidade de criação de outro órgão estatal que assumisse o controle novamente de toda a cadeia produtiva. E no contexto de crises das leis de incentivo e críticas dos profissionais atuantes da área em relação à inércia do Estado, foi realizado o III Congresso Brasileiro de Cinema, no qual foi proposta a criação de uma agência que estimulasse novamente o audiovisual.

A criação da ANCINE ofereceu ao setor uma atuação mais institucionalizada, aumentando a capacidade de realizar ações de fomento, regulação e fiscalização. A princípio, uma agência reguladora é formada a partir da necessidade de atuação no mercado para correção de suas falhas. As ações da ANCINE, entretanto, dirigem-se mais para o fomento do mercado, do que para a regulação propriamente dita. Por isso, para alguns autores não poderia ser considerada como uma agência reguladora.

Essa afirmativa não é confirmada no presente trabalho. Não se pode dizer, grosso modo, que a ANCINE simplesmente não segue o padrão regulatório, pois a lógica de mercado na qual ela atua diferencia-se das pertinentes às demais agências. O cinema, por ser um bem simbólico, abrange toda a cadeia produtiva. Logo, reduzir a atuação da agência apenas para a parcela regulatória significaria tornar novamente esse setor de mercado deficitário.

Retomando esse excuro histórico-introdutório, tem-se que cinco anos depois do advento da ANCINE, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é criado como uma forma de programação específica do Fundo Nacional do Cinema (FNC), inserindo novas formas de aplicação de recursos e atuando de forma sistêmica na cadeia produtiva do audiovisual.

O FSA expandiu suas formas de investimento ao abarcar novas modalidades de financiamento para que produtor e distribuidor independentes possam competir

no mercado contra as grandes empresas que até então dominavam os setores. O fomento direto volta a ter uma atuação significativa nesse período.

Resumidamente, em um primeiro momento, tem-se um Estado totalmente desarticulado e com políticas esparsas no setor. Ato contínuo, uma tentativa de centralização da atuação na cadeia em uma única empresa. Em seguida, a década de 1990 é marcada por uma centralização no setor de produção de filmes, apesar de dedicar-se a uma integração na cadeia produtiva. Enfim, com a criação da ANCINE, percebe-se uma paulatina tentativa de integração sistêmica de toda cadeia produtiva.

A análise da efetividade das políticas empregadas pelo FSA possibilita esboçar um diagnóstico do cenário geral e específico das partes integrantes da cadeia produtiva. Estariam sendo adotadas políticas que apresentassem uma maior atuação do mercado audiovisual nacional, em especial o cinematográfico? Ou, mesmo com essa reconfiguração de atuação, os filmes estrangeiros ainda estariam tendo o monopólio do mercado interno brasileiro?

O estudo tem como elemento inovador o exame do potencial satisfatório do modelo jurídico de políticas públicas culturais cinematográficas atuantes em todos os setores da cadeia produtiva. Assim, embora existam estudos sobre a atuação da ANCINE e de seus órgãos derivados, o mote ora posto é singular em relação ao modelo neoliberal e pós-social de formação de políticas públicas voltadas para ao estímulo de toda a cadeia produtiva cinematográfica, mais especificamente a comparação de dados de mercado com o de períodos de diferentes estruturas jurídicas-econômicas não feito antes.

1. CULTURA E SEU SENTIDO JURÍDICO

1.1. DEFINIÇÕES DO CONCEITO DE CULTURA

Considerar a cultura como embasadora e direcionadora dos demais direitos é de fundamental importância para o melhor entendimento de qualquer atividade que se relacione com as ciências sociais, inclusive o Direito (CUNHA FILHO, 2000, p. 31). Isso porque tanto o direito quanto a cultura relacionam-se entre si, completando-se reciprocamente. Ambos são, em última análise, expressões de uma determinada forma de vida, isto é, são uma concepção resultante de um padrão social cuja racionalidade se reproduz por meio do aprendizado de regras próprias.

Nesse contexto, o estudo das culturas humanas, enquanto expressão de um *ethos* ideal do imaginário de uma comunidade, sempre foi de grande preocupação entre as civilizações. Foram essas inquietações que resultaram na compreensão das sociedades modernas, bem como na tentativa de elucidar o por quê de seus valores culturais primordiais desaparecerem ao longo dos anos (SANTOS, 2006, p. 21).

É necessário, porém, ter cuidado para não se adotar um conceito muito restritivo de cultura. Entendida como uma realidade artística e intelectual, pois é fundamental relacionar as realidades culturais com outras manifestações espirituais (ciência, religião, ensino). Por outro lado, um conceito muito amplo onde é impossível estabelecer um parâmetro, já que tudo seria cultura, de modo que ela seria realidade complexa a ponto de englobar elementos históricos, antropológicos, filosóficos e sociais (SILVA, 2007, p. 9).

1.1.1. Algumas Acepções de Cultura no Conhecimento Humano

Cultura é uma palavra de origem latina do verbo *colere*, que significa cultivar. Na história, seu emprego originário se deu pelos romanos, que diferenciavam, de um lado, cultura, agricultura, cultivo, isto é, o conhecimento adquirido pelo homem de, por outro prisma, de natura, *physis*, ou seja, a ordem natural das coisas. Assim, cultura era toda ação humana direta executada sobre a natureza, enquanto esta existia independentemente da ação do homem (CUNHA FILHO, 2000, p. 24).

Afora esse breve excursus etimológico, tem-se, entre as diversas compreensões atribuídas à palavra cultura, como mais difundida a definição antropológica. Inicialmente, atribuiu-se uma ideia de conjunto de utensílios, objetos e artefatos de um grupo social, que os uniria pela reunião de crenças, costume e artesanato. Posteriormente, foi definida como um complexo de hábitos que são compartilhados por uma comunidade (SILVA, 2001, p. 29). Esse segundo conceito, por sua vez, parece melhor se adequar à ideia de integração dos traços que elas, as comunidades, comungam entre si, não reduzindo simplesmente aos seus objetos e valores materiais que são produzidos.

Do ponto de vista da teológico, cultura e religião se interconectam, uma seria produto da outra. Cultura seria um modo de vida adotado por um grupo, na forma de seus hábitos, costumes e artes, além, claro, de sua religião (SILVA, 2001, p. 31). É verdade que essa concepção aproxima-se da antropológica, mas é importante perceber que a religião desempenha um papel importante na formação cultural de um povo. Porém, o que não se pode fazer é reduzir cultura a uma religião, esquecendo-se dos demais elementos que a compõem.

Sob o referencial filosófico, cultura é a projeção de valores que transformam as realidades naturais e sociais. A filosofia consegue distinguir efetivamente cultura de natureza: natureza é tudo o que surge pela via natural e a cultura é aquilo que foi aperfeiçoado pelo homem (SILVA, 2001, p. 32). Sem dúvida, essa distinção já havia sido utilizada pelos romanos. O ponto que os diferencia, entretanto, é que para a filosofia, esses conceitos não devem ser visto separadamente, mas em conjunto, pois cultura e natureza são interdependentes, esta seria um suporte de valores da vida humana.

Numa última incursão, pelo olhar da interpretação semiótica, a cultura exsurge como uma ciência interpretativa, que busca significados. Cultura seria um contexto e não uma entidade, a qual possa se atribuir de maneira causal os acontecimentos, os modos de conduta e os processos sociais, sendo uma rede de signos na qual esses fenômenos são entendidos de forma material (SILVA, 2001, p. 33). Como o homem é um animal simbólico, a cultura é compreendida como um complexo de significados determinado pela relação do homem com a natureza e as interpretações dessa relação.

1.1.2. Cultura como Objeto do Direito

Ao Direito compete a garantia da proteção e efetivação dos direitos fundamentais à cultura, o que implica garantir tanto um meio de tutela do patrimônio cultural quanto formas de acesso às formas de cultura. Objeto de tutela constitucional, a cultura recebe diferentes qualificações e conceitos no *corpus* constitucional. Importante, nesse sentido, a delimitação de seu conteúdo para efeito de aplicação das normas jurídicas que lhe fazem referência.

Por exemplo, “*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*” (art. 215, CF). Significa que, imerso na hermenêutica propriamente jurídica, é dever do Estado a garantia do exercício das expressões culturais, consagradas no art. 5º, IX, CF, mas também apoiar e valorizar as manifestações culturais. A indagação intuitiva seria, por conseguinte, questionar justamente o que são essas manifestações culturais, no que, segundo SILVA, seriam elas a exteriorização das atividades culturais, como os concertos e exposições (2001, p. 74).

Cabe, então, ao Estado incentivar e proteger as manifestações culturais em geral, mais especificamente as manifestações populares, indígenas e afro-brasileiras (art. 215, §1º, CF). Ressalte-se que a proteção é dada às culturas populares, e não cultura popular. A palavra no plural é resultado da colonização do Brasil, em que nossa população foi formada por um entrelaçado de várias culturas como a dos índios, negros e europeus. Essa pluralidade, reconhecida constitucionalmente, representa as diversas manifestações culturais nas camadas sociais (SILVA, 2001, pp. 75 e 76).

Apesar da Constituição falar em cultura popular, melhor é o emprego da expressão “*culturas do povo*”. A palavra *popular* possui uma conotação dúplice, podendo significar algo pertencente ao povo, como também pode lhe ser atribuída um sentido repulsivo, já que representaria as manifestações das classes dominadas. Assim, o emprego de *culturas do povo* é preferível, visto significar não somente algo que emana do povo, mas algo é criado por este e está presente no seu cotidiano (SILVA, 2001, p. 77).

Por fim, uma última distinção a se fazer é a diferenciação de cultura nacional e cultura brasileira. Diversas vezes a Constituição faz uso dessas expressões como sinônimos, porém há uma pequena distinção. Brasileiro abrange apenas aquilo que

é produzido no Brasil. Nacional refere-se à ideia de uma nação e, por isso, é empregado em contraposição às palavras regional, local. Contudo, na maioria dos usos, seus termos são intercambiáveis, substituíveis uns pelos outros (SILVA, 2001, p. 77).

1.2. CULTURA SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO

Uma simples leitura do texto constitucional não detém densidade semântica suficiente para extrair-se um conceito de cultura definido e estanque. Parece ser necessária, portanto, a exploração do horizonte hermenêutico da tradição que cria as regras das práticas sociais de uma determinada sociedade, lida sob um prisma constitucional capaz de congrega normativamente as diretrizes prospectivas de ação.

A cultura deixa de ser tratada como um simples termo, e para uma melhor definição jurídica, começa a referir-se como um *direito*. Os direitos culturais seriam então aqueles destinados à memória de um povo, à consagração de suas tradições, à transmissão dos conhecimentos e às artes, observando a convivência simultânea dos elementos temporais – passado, presente e futuro.

É nesse contexto que o Direito e a cultura relacionam-se entre si, completando-se reciprocamente. Desta relação, podem resultar vantagens como a que se extrai da percepção de que “a cultura obriga o direito a evoluir e o direito recompensa-a, tornando-a mais universal e democrática” (PRIEUR, 2004 *apud* SILVA, 2007, p. 07).

Em relação a esse fenômeno democratizante, para a efetivação dos direitos culturais pelo Estado, impõe-se a adoção uma ação afirmativa, positiva, transformadora, que busque uma igualização do desiguais *in concreto*, isto é, como alteração da realidade fática. Não por outro motivo, desde a ampliação dos direitos sociais, por uma demanda de cidadania, houve uma forte atuação estatal na vida econômica e social, na medida em que a garantia desses direitos pelo Estado prestacional é uma das faces de sua ação positiva.

1.2.1. A Tutela Constitucional da Cultura

Cultura, como já definida, compreende os meios de identificação de um povo e de seu território. Dessa perspectiva, os meios de proteção do patrimônio cultural constituem uma forma de preocupação justificável para a própria existência e subsistência estatal, porquanto é no patrimônio cultural que se consubstancia a memória da formação nacional e, nesses termos a identidade de um povo, a camada basal da soberania estatal. Intuitivo, pois, que com o passar do tempo e com a evolução de gerações, torne-se necessário assegurar a preservação das expressões nacionais de gerações antigas.

Não basta, porém, conferir uma proteção apenas no âmbito formal, de reconhecimento do valor intrínseco do patrimônio. É necessária uma proteção material, de modo a conferir um amparo duradouro, com o objetivo de preservar, valorizar e revitalizar (SILVA, 2001, p. 150).

Por *preservação* tem-se o impedimento da destruição dos elementos que compõem o patrimônio, principalmente em área urbana, onde a destruição é mais intensiva. *Valorização* seria a substituição da imagem de obsolescência e desprestígio que tem o patrimônio cultural por outra que reflita com maior propriedade sua dimensão social e cultural. Enfim, por *revitalização* entende-se a mudança das funções atribuídas ao patrimônio, de modo a compatibilizá-lo com as necessidades da sociedade moderna (SILVA, 2001, p. 150).

Essa proteção do patrimônio cultural efetiva-se com o objetivo de defendê-lo de possíveis fatores de dano. Esses “ataques” podem ser resumidos em cinco espécies: (i) degradação, forma de decomposição das características naturais; (ii) abandono, atitude social dos membros de uma sociedade; (iii) destruição, pode ser total ou parcial, compreendendo ações do próprio proprietário ou de um grupo de pessoas com o fim de aniquilar; (iv) uso indiscriminado e utilização para fins desviados, desnaturando o objetivo pertinente; e (v) ideologia, a moda e os costumes, esquecimento de uma geração de uma gama de patrimônios culturais por influência do avanço tecnológico (SILVA, 2001, pp.149 e 150).

Os meios de atuação do Estado para proteger esse patrimônio estão abarcados no art. 216, §1º, da Constituição, no qual se estabelece que 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.

Resta, ainda, definir o que se entende por patrimônio cultural. Segundo o artigo 1º do Decreto-Lei 25/37, patrimônio é o conjunto de bens móveis e imóveis existentes no país, de maneira que, à primeira vista, percebe-se que patrimônio é um conjunto de bens.

Mas, apesar de falar em conjunto, patrimônio pode ser tanto um bem singular (uma casa, um móvel, uma estátua), um conjunto de bens propriamente dito (um conjunto habitacional) ou até um complexo de bens (paisagens, vestuário, florestas). O que ocorre é que o Poder Público apenas tutela o conjunto de bens, excluindo as outras formas de expressão do mesmo (SILVA, 2001, p. 151).

Assim, incluem-se no conceito de patrimônio cultural bens móveis e imóveis, individuais ou coletivos, que fazem referência à identidade, à memória e à ação dos diversos grupos humanos que formam a sociedade brasileira.

1.2.2. Cultura como Direito Fundamental

Observada a evolução dos direitos sociais, sua análise pode ser realizada tanto abordando uma perspectiva axiológica, quanto uma perspectiva estrutural. Pela axiológica, compreende-se o viés histórico da transformação dos direitos fundamentais, o qual, por motivos didáticos, pode ser dividido em quatro gerações, melhor demonstrando o aprimoramento e a conquista de determinados direitos ao longo dos anos.

A primeira geração de direitos tinha como modelo o Estado Liberal, no qual havia a orientação de não intervencionismo dos poderes públicos. Quer dizer, nos espaços privativos dos cidadãos, o Estado não se imiscuía, abstando-se de intervir com seus poderes na esfera privada. Os direitos fundamentais compreendiam, então, as liberdades individuais e os direitos civis e políticos, no que a cultura seria uma liberdade em face do Estado.

Na segunda geração, o Estado assume uma função prestadora, atuando nos âmbitos econômico, social e cultural. O Estado torna-se social passando a assegurar a proteção dos indivíduos de uma forma ativa, sobretudo pelo viés administrativo. O direito cultural, com um viés prestacionista, integra a categoria dos direitos acima citados e os direitos políticos criados na geração anterior, são alargados para todos os cidadãos.

A terceira geração associa-se a outros domínios da vida em sociedade, como o meio ambiente, as novas tecnologias, as garantias processuais. Essa expansão tornou-se necessária frente ao desenvolvimento industrial, com o conseqüente modelo de cooperação entre as entidades públicas e privadas. Há um retorno à ideia de proteção do indivíduo, presente na primeira geração, visto terem surgido novas ameaças, agora provenientes também das entidades privadas. O direito cultural assume a forma de direito de participação, expresso na forma de cooperação entre as entidades públicas e privadas.

Os direitos culturais, como se percebe, estão presentes em todas as gerações. Com a mudança de cada uma delas, torna-se necessária a atualização e a expansão dos conceitos dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, culturais. Ao mesmo tempo, a forma de proteção desses direitos também varia, passando pelas dimensões de abstenção, prestação, participação e concretização (SILVA, 2007, p. 33).

Há, ainda, a possibilidade de se observar a cultura como direito fundamental levando em conta o que pode ser chamado de vertente estrutural. Sob esse ponto de exame, as categorias dos direitos fundamentais podem ser analisados binariamente, de acordo com duas orientações, uma negativa e outra positiva, como também uma dimensão subjetiva e outra objetiva (SILVA, 2007, p. 33).

A vertente negativa surgiu juntamente com os direitos de primeira geração, visto existir uma abstenção do Estado, mas, mesmo com as demais gerações, essa vertente continua presente nas ocasiões de proteção contra agressões da esfera pública. Ou seja, a vertente negativa sempre existirá, pois ela desestimula os ataques às entidades públicas contra um direito subjetivo constitucionalmente assegurado (SILVA, 2007, p. 34).

Em contrapartida, a vertente positiva é aquela que obriga o poder público à prestação de um serviço ou até a cooperação entre entidades públicas e privadas. Nasce juntamente com os direitos de segunda geração, os quais se mostram necessários para garantir os de primeira. Mesmo que ela seja marcada pela abstenção estatal, é necessário que o Estado coopere e crie um ambiente favorável para o exercício dos direitos (SILVA, 2007, p. 34).

Os direitos *subjetivos* englobam as duas vertentes acima mencionadas. A negativa como forma de proteção contra as agressões do Estado e a positiva, pois necessitam que o Estado assegure o mínimo de intervenção necessária para a

efetivação dos direitos assegurados. Já a dimensão objetiva interpreta os direitos fundamentais como um conjunto de valores e princípios jurídicos orientadores da aplicação das normas jurídicas ou até como estruturas objetivas da sociedade (SILVA, 2007, p. 115).

Pelo viés jurídico, os direitos fundamentais não se distinguem segundo seu aspecto estrutural. Não importa em qual geração estejam enquadrados, os direitos sempre conterão as vertentes negativa – proteção contra agressões proveniente das entidades públicas – e positiva – atuação do poder público para a concretização de determinados direitos –, como a dimensão subjetiva – direito subjetivo público, refletindo sua posição jurídica vantajosa na Constituição nas relações jurídicas – e objetiva – como princípio jurídico ou estrutura objetiva da coletividade.

1.2.3. REFERÊNCIAS CULTURAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO POSITIVO BRASILEIRO

1.2.3.1. Constituição

A Constituição de um Estado é um fenômeno cultural, já que não pode ser compreendida de forma desvinculada da cultura de seu povo; ela deve ser vista por um viés mais realista e não deontológico (HÄBERLE, 2000, p. 45 e ss). A Constituição enquanto expressão de um povo no seu texto legal é identificada como um fenômeno cultural, uma vez que serve para proteção do patrimônio cultural daqueles (SILVA, 2007, p. 13/16).

A CF/88 pode ser identificada como uma Constituição Cultural, pois, além de ter uma seção específica para o tema, tem como objetivo a preservação e propagação da historicidade de seu povo. Para CUNHA FILHO, a realidade normativa brasileira entende cultura de uma maneira muito limitada, apenas compreendendo-a de forma empírica. Haveria assim uma subjetividade da definição do termo sempre se relacionando com as artes, a espiritualidade, as tradições e o saber (2000. p. 28).

Porém, o direito cultural não pode ser reduzido ao reconhecimento de formas particulares de expressão, mas deve ser entendido como processo de enriquecimento e reconhecimento das diferenças e diversidades, as quais são confirmadas no corpo do texto constitucional. É a partir desse referencial teórico-

metodológico que se passa, a seguir, a realizar um sobrevoo sobre as expressões textuais da cultura ao longo das constituições brasileiras, tomando-se como referência didática, inicialmente, a Tabela 1 abaixo.

Tabela 1: A presença da cultura nas Constituições brasileiras anteriores a 1988

Constituição	Artigo	Conteúdo
1824	Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte.	IV. Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publica-los pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar V. Ninguem póde ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado, e não offenda a Moral Publica XXVI. Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas producções. A Lei lhes assegurará um privilegio exclusivo temporario, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda, que hajam de soffrer pela vulgarisação XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.
1891	Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente	§ 2º animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais
1934	Art. 23 – A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar	§ 7º Na discriminação dos círculos, a lei deverá assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do País

1937	Da Educação e da Cultura	<p>Art. 128 – A arte, a ciência e o ensino são livres à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares</p> <p>É dever do Estado contribuir, direta e indiretamente, para o estímulo e desenvolvimento de umas e de outro, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino</p>
1946	Título VI – Da Família, da Educação e da Cultura	<p>Art. 173 – As ciências, as letras e as artes são livres</p> <p>Art. 174 – O amparo à cultura é dever do Estado</p> <p>Parágrafo único – A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior</p> <p>Art. 175 – As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do Poder Público</p>
1966	<p>Capítulo IV</p> <p>Dos Direitos e Garantias Individuais</p> <p>TÍTULO III – Da Ordem Econômica e Social</p>	<p>§ 8º – É livre a manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica e a prestação de informação sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros, jornais e periódicos independe de licença da autoridade. Não será, porém, tolerada a propaganda de guerra, de subversão da ordem ou de preconceitos de raça ou de classe</p> <p>§ 25º – Aos autores de obras literárias, artísticas e científicas pertence o direito exclusivo de utilizá-las. Esse direito é transmissível por herança, pelo tempo que a lei fixar</p> <p>Art. 166 – São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de radio difusão:</p>

		<p>I – a estrangeiros; II – a sociedade por ações ao portador; III – a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos.</p> <p>§ 1º – Somente a brasileiros natos caberá a responsabilidade, a orientação intelectual e administrativa das empresas referidas neste artigo.</p> <p>§ 2º – Sem prejuízo da liberdade de pensamento e de informação, a lei poderá estabelecer outras condições para a organização e o funcionamento das empresas jornalísticas ou de televisão e de radiodifusão, no interesse do regime democrático e do combate à subversão e à corrupção</p>
	TÍTULO IV – Da Família, da Educação e da Cultura	<p>Art. 171 – As ciências, as letras e as artes são livres.</p> <p>Parágrafo único - O Poder Público incentivará a pesquisa científica e tecnológica</p> <p>Art. 172 – O amparo à cultura é dever do Estado.</p> <p>Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas</p>
1988	Art. 125 - 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.	<p>3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:</p> <p>I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;</p> <p>II produção, promoção e difusão de bens culturais;</p> <p>III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;</p> <p>do acesso aos bens de cultura;</p> <p>V valorização da diversidade étnica e regional</p>

	Art. 126 - 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	§ 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. § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaboração da autora.

Na Constituição de 1824, a cultura aparece no âmbito das liberdades. O Estado nesse período adotava o modelo Liberal, no qual há a ideia de proteção do individualismo e abstenção do mesmo. Há o desenvolvimento das belas-artes e das belas-letas, assim como sua introdução no âmbito educacional. Os direitos de autor começam a aparecer nesse período (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009, p. 248).

No texto de 1891, estende-se para o Congresso a obrigação de desenvolver as artes e as letras, sem tolher a ação dos governos locais. A cultura, representada pelas ciências aparece ao lado de outros ramos como a indústria, o comércio, a agricultura e a imigração (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009, p. 248).

As políticas culturais não foram muito exploradas nesse período. O contexto histórico retratava uma grande miscigenação racial, sendo o foco central da época o desenvolvimento de uma Nação. Contudo, havia ainda um discurso racista que rodeava as discussões políticas. Por isso o paralelismo entre as ciências e a imigração, sendo uma tentativa de reestruturação das camadas sociais e raciais brasileira (ibidem, p. 249).

A Constituição de 1934 já estava compreendida no período do Estado Social, em que o Estado assegurava a proteção do indivíduo, principalmente pelo meio administrativo. Nela, seu foco era proporcionar a participação dos representantes das atividades culturais nas decisões políticas (ibidem, p. 249).

Em 1937, muda-se o tratamento do texto constitucional a respeito da cultura, sendo reservado uma parte específica para sua disposição. O Estado tem como dever a distribuição e o desenvolvimento das artes e da educação. Nesse período são criados institutos para a proteção do patrimônio cultural e histórico, como o Iphan (ibidem, p. 249 e 251).

As demais Constituições de 1937, 1946 e 1966 continuam a tratar da cultura em conjunto com a educação e a família. Ela ganha o status de direito e garantia individual e seu amparo torna-se dever do Estado. Entretanto, o mais importante é o fato de que não há nenhuma referência às políticas culturais, o que será inaugurado com a Constituição de 1988 (ibidem, 2009, p. 249).

A Constituição de 1988 reconheceu o conceito de cultura em dois âmbitos: no rol dos direitos políticos e civis – liberdade de expressão, sendo reconhecido o pluralismo – e no dos direitos sociais, com o amplo exercício dos mesmos (ibidem, 2009, p. 262).

Nos artigos 215 e 216 da CF/88 a expressão “direitos culturais” aparece pela primeira vez em seu conteúdo; a noção de patrimônio cultural é encontrada; e há um direcionamento para a constituição de políticas culturais. O Estado passa a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, bem como apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Estes artigos dizem respeito a ações que têm um viés patrimonial, bem como já começam a selecionar os objetivos das políticas culturais, fazendo com que o patrimônio protegido relacione-se com as formas de expressão da identidade nacional (ibidem, p. 270).

1.2.3.2. Legislação

Um vasto número de normas e lei foram editadas na década de 1990, representando a época de maior representatividade das políticas públicas culturais. Mas, as políticas setoriais tiveram seu efetivo início com o governo Vargas, onde órgãos para a proteção do patrimônio cultural nacional foram criados.

É o caso, por exemplo, do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) instituído pelo Decreto-Lei 25/37. O ato executivo que o criou, definiu em seu art. 1º, já abordado anteriormente, o conceito de patrimônio cultural. Com sua definição, tornou-se delimitado o objeto de proteção das políticas relacionadas ao patrimônio cultural.

Posteriormente, a secretaria tornou-se Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), vinculada ao Ministério da Cultura com o objetivo de tutelar o patrimônio cultural nacional tangível e intangível.

As propostas da época giravam em torno de vincular a cultura com a educação, ideologia a ser explicada mais a frente, podendo ser percebidas pela iniciativa federal de criação do primeiro Conselho Nacional sobre Cultura (CNC) e do Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), o embrião da políticas culturais cinematográficas a serem criadas posteriormente.

No período seguinte, a área cultural desenvolveu-se mais no âmbito privado com o surgimento do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e de algumas instituições privadas como o Museu de Arte de São Paulo e a Fundação Bienal. A época compreendida entre 1945 a 1964, não abarcou muitas atuações estatais no campo da cultura. Apenas vale ressaltar que em 1961, o CNC foi reestruturado com o objetivo de elaborar políticas nacionais de cultura.

Em 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC) órgão voltado para o desenvolvimento de planos de cultura de áreas específicas – Museu Nacional das Belas Artes, Biblioteca Nacional – para que estas pudessem desenvolver suas políticas setoriais.

Por sua vez, no governo Médici, é elaborado um Plano de Ação Cultural (PAC) que financiaria tanto o setor de patrimônio quanto o de atividades culturais. Paralelamente, no campo cinematográfico, a EMBRAFILME é criada através do Decreto-Lei 862/69, como uma instituição voltada para o desenvolvimento de políticas no campo da produção artística. A criação dessa autarquia representa um importante passo tomado pelo Estado como figura atuante em toda a cadeia produtiva cinematográfica nacional – fluxo industrial da produção de um filme que compreende os setores de produção, distribuição e exibição.

Já na década de 1990, com a intenção de criar novas fontes de recursos para a produção artística-cultural, foi promulgada a primeira lei de incentivo fiscal para a cultura. A lei Sarney, como ficou conhecida, criada pela lei 7.505/1986. Um ano depois, foi promulgada a lei Rouanet, que é um sucedâneo da lei Sarney. Juntamente com a lei do Audiovisual, elas promoviam o aporte de recursos pela via indireta, permitindo, como incentivo fiscal, o abatimento do valor investido no imposto de renda.

Em 2001, o Estado, retomando seu papel interventivo, institui, por meio da Medida Provisória 2.228-1, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), órgão constituído como agência reguladora. Além de noções-chaves – objetivos, diretrizes

– a MP também estabelece, por meio da Política Nacional do Cinema, os planos, programas e projetos e realização das políticas a serem adotadas pelo órgão.

Os demais órgãos relacionados com o setor cinematográfico estão citados no Anexo 1 no final deste capítulo.

1.3. O SENTIDO JURÍDICO DE CULTURA SOB A PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.3.1. Interconexões entre Direito, Cultura e Políticas Públicas

Para uma análise propriamente jurídica, tal qual se propõe no presente estudo, torna-se necessária a internalização de um conceito de política pública que seja capaz de apreender as dimensões da cultura enquanto circuitos culturais, para a estruturação da ação pública, a exemplo da tentativa de BUCCI, para quem políticas públicas podem ser assim definidas:

“programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à consecução e o intervalo de tempo em que se separa o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006, p. 39)

Esse conceito de política pública adapta-se ao de políticas culturais, nas quais seu objeto de estudo serão os circuitos culturais, que mesmo de forma fluida e em constante modificação, diferenciando-se das políticas públicas unicamente prestacionais. Também agrega-se ao conceito as múltiplas camadas de coordenação do processo cultural, o que acaba por delimitar ainda mais o objeto (SILVA; ARAÚJO; MIDLEJ, 2009, p. 242).

1.3.2. Cultura como Objeto Jurídico das Políticas Públicas

O objeto das políticas públicas culturais deve ser analisado não se levando em conta o conceito cultura propriamente dito, mas sim o de circuitos culturais, cuja categoria parece melhor fornecer critérios de parametrização do exercício de tradução da cultura como fenômeno jurídico e, enfim, constitucional.

Estes circuitos, por sua vez, relacionam-se entre si, sendo controlados pelos agentes culturais e as instituições organizativas que regulamentam os setores de produção, distribuição e exibição (BRUNNER, 1985, p. 08).

A gama de circuitos culturais presentes na CF/88, como a educação, a indústria, os meios de comunicação e os mercados culturais refletem a necessidade da criação de diversas políticas culturais, cada uma diferente da outra adaptando-se às necessidades dos circuitos.

Todo esse fomento para a criação dos circuitos culturais reflete uma democratização cultural presente na Constituição, visto eles abrangerem todos os setores de comunicação e abarcarem também a multiplicidade de sujeitos ativos que atuam dentro dos circuitos culturais (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009, p. 232).

Resta evidente que o conceito de cultura e o de circuitos culturais não se confundem, mas tais categorias são fundamentais para a elaboração de uma agenda, em nível de análise de políticas públicas.

Cultura seria, portanto, uma constelação móvel de circuitos que interagem entre si de maneira fluída intervindo nelas os agentes de produção simbólica, os meios de produção, as formas de exibição, o público e as instâncias organizativas que asseguram o funcionamento de todo esse aparato (BRUNNER, 1985, p. 08).

Conclui-se, então, que a cultura não pode ser considerada como um objeto físico, estático que possa ser interpretado, mas como um circuito cultural que revela uma certa descentralização, interdependência entre eles. Em consequência, as políticas culturais não devem ser examinadas de maneira unicamente instrumental, em razão de seu objeto; circuitos culturais tem um tratamento mais complexo.

1.3.3. O Perfil Jurídico das Políticas Públicas Culturais Cinematográficas

Dentre as diversas formas de expressão da cultura, o cinema é uma das modalidades mais conhecidas. Inserida no plano valorativo e afetivo do indivíduo, a sétima arte – termo advindo do Manifesto das Sete Artes, de Ricciotto Canudo, que atestava ser o cinema uma “arte total” que abarcaria todas as seis artes anteriores

em uma só – transforma-se em um marco fundamental na elaboração e consumo de informações. A aliança entre o simbólico e a prática revelam o potencial do cinema para a constituição, armazenamento e transmissão dos saberes.

Como os direitos culturais, o cinema também se vale de políticas públicas para a execução de qualquer objetivo ou diretriz que adote. O mercado simbólico do domínio cinematográfico envolve a criação de diferentes conteúdos que consideram variadas formas de produção e distribuição do produto.

A década de 1930 é diversas vezes citada por autores como o marco do desenvolvimento das políticas culturais no Brasil. Mesmo havendo algumas ações esparsas anteriores, as políticas públicas propriamente ditas, que adequam-se ao conceito já apresentado, teriam surgido em anos posteriores.

Apesar de alguns autores afirmarem que as políticas culturais apenas ganharam um enfoque institucional com a Constituição de 1988 e a subsequente criação do Ministério Cultura (SILVA; ARAÚJO; MIDDLEJ, 2009, p. 229), observa-se que as informações contidas no Anexo 1 contrastam com a ideia de que as iniciativas de coordenar as políticas públicas antes da CF/88 não se efetivaram.

Anexo 1: Evolução institucional do setor cinematográfico brasileiro

Instituição/Ano de Criação	Legislação Relevante
Departamento de Propaganda e Difusão Cultural DPDC (1934)	1934 – Decreto nº 24.651 1991 – Decreto de 5 de setembro de 1991: revogação do decreto anterior
Instituto Nacional do Cinema Educativo INCE (1937)	1937 – Lei nº 378 1946 – Decreto Lei nº 8.536 dá organização
Departamento de Imprensa e Propaganda DIP (1939)	1939 – Decreto-Lei nº 1.915 1939 – Decreto nº 5.077: aprova o regimento interno do DIP 1939 – Decreto-Lei nº 1.949: dispõe sobre as atividades de imprensa e propaganda
Departamento	1945 - Decreto-Lei nº 7.582:

Nacional de Informação DNI (1945)	cria o DNI e extingue o DIP 1946 – Decreto-Lei nº 9.788: extinção
Conselho Nacional de Cinematografia CNC (1942)	1942 – Decreto-Lei 4.064: departamento criado dentro do DNI 1966 – Decreto-Lei 43: extinção
Instituto Nacional do Cinema INC (1966)	1966 – Decreto-Lei nº 43: cria o INC e torna a censura de filmes competência da União 1975 – Lei nº 6.281: extinção
EMBRAFILME (1969)	1969 – Decreto Lei nº 862 1975 – Lei nº 6.281 de 1975: amplia atribuições 1985 – Decreto nº 91.144: cria o MinC, transferindo a vinculação da Embrafilme 1987 – Lei nº 7.624: cria por desmembramento a Embrafilme - Distribuidora de Filmes S.A 1990 – Decreto nº 99.226: dissolve a Embrafilme
Conselho Nacional de Cinema CONCINE (1976)	1976 – Decreto nº 77.299 1985 – Decreto nº 91.144: cria o MinC, transferindo a vinculação do Concine
Agência Nacional do Cinema ANCINE (2001)	2001 – Medida Provisória nº 2.228-1
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica	2001 – Medida Provisória nº 2.228-1 2011 – Lei nº 12.485: ampliação da arrecadação para atividades distribuem

<p>Nacional CONCINE (2001)</p>	<p>conteúdo audiovisual</p>
<p>Fundo Setorial Audiovisual FSA (2006)</p>	<p>2006 – Lei nº 11.437 2007 – Decreto nº 6.299</p>
<p>Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional FUNCINE (2001)</p>	<p>2001 – Medida Provisória nº 2.228-1 2003 – Instrução CVM nº 398: dispõe sobre a constituição, a administração, o funcionamento e a divulgação de informações dos FUNCINES 2006 – Lei nº 11.437: estendeu a administração dos FUNCINES para as agências ou bancos de desenvolvimento e ampliou suas atribuições</p>
<p>Leis de Incentivo (1986)</p>	<p>1986 – Lei nº 7.505, a Lei Sarney 1991 – Lei nº 8.313, Lei Rouanet: institui o Pronac, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais 1992 – Lei nº 8.635, Lei do Audiovisual 1995 – Decreto nº 1.494: regulamenta a Lei do Audiovisual 1997 – Decreto nº 2.290: regulamenta a Lei do Audiovisual quanto ao Fundo Nacional de Cultura 1999 – Lei nº 1.589: altera dispositivos da Lei do</p>

	Audiovisual e aumenta limites de dedução em vários segmentos para 100%
--	---------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborada pela autora

2. A NARRATIVA HISTÓRICO-NORMATIVA DO AUDIOVISUAL NO BRASIL

2.1. INTRODUÇÃO DO CINEMA NO BRASIL: O NACIONALISMO E A EDUCAÇÃO

O advento de novas tecnologias vem provocando mudanças significativas nos campos de informação e comunicação ao longo dos anos. A era do consumo capitalista e os avanços técnicos-informativos resultaram na necessidade de um intenso fluxo de informação para que os mercados conseguissem acompanhar suas demandas. Essa nova ordem mundial não se restringiu apenas aos campos mais tradicionais do mercado, mas expandiu-se para outros setores industriais, exaltando a importância de uma interdependência entre diferentes ramos.

O mercado audiovisual não ficou fora dessa transformação, moldando-se timidamente para adequar-se ao modelo de indústria cultural. O setor cinematográfico, principalmente, sempre esteve à mercê da tecnologia, já que seu produto precisa agradar as massas populacionais aliando um trabalho qualificado e de acordo com as exigências do mercado consumerista. Ou seja, o cinema é um meio simbólico de expressão para o entretenimento.

Em seu processo histórico, o cinema, antes um meio de exaltação nacional, foi conquistado pelo padrão hollywoodiano, com sua distribuição massificada e para que o mercado nacional conseguisse competir com o estrangeiro, órgãos e políticas estatais tiveram que ser criadas para proteger o mercado interno. Os setores do cinema passam a ser vistos como uma cadeia produtiva, não mais como órgãos separados dentro de um corpo. Essa evolução será demonstrada a seguir.

A primeira exibição cinematográfica no Brasil foi realizada em 1896, no Rio de Janeiro, por um aparelho denominado *omnographo*. A projeção de imagens variadas sobre uma tela despertou a atenção do público e, desde então, teve-se o estopim de inspiração para que filmes brasileiros começassem a ser desenvolvidos, tanto que uma das primeiras produções brasileiras data o ano de 1897 (SOUZA, 1993, p. 170).

Até o ano de 1930, os intelectuais, com a intenção de transformar o Brasil no “país do futuro”, viam a instrução pública e a reforma do ensino como meios do

Estado desenvolver-se e, por consequência, modernizar sua elite. A produção cinematográfica aliada à imprensa eram os meios de comunicação mais importantes da época, não causando espanto o fato de terem-na vinculada à ideia de auxiliar do ensino.

No governo Vargas, o cinema ganha então uma função de instrumento pedagógico. Entre os principais defensores desta forma de união, deve-se destacar a icônica figura de Joaquim Canuto Mendes de Almeida, que, além de roteirista, diretor e crítico de cinema, era defensor do cinema educativo, reconhecendo as vantagens educacionais presentes nos ensinamentos primário, secundário, superior e profissional que o cinema representava (ALMEIDA, 1931, p. 180).

No âmbito institucional, é criado, em 1937, o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC) que destinava-se “a promover e orientar a utilização da cinematografia, especialmente como órgão auxiliar do ensino, e ainda como meio de educação popular” (SIMIS, 2015, p. 33). Apesar de ter-se esperado que esse órgão fosse fomentar a produção nacional, o INCE acabou por não sustentar a indústria audiovisual por muito tempo, visto ter focado unicamente no setor educacional, sem ambições de expansão de cunho mercadológico mais sofisticado.

Em paralelo, ao mesmo tempo em que o cinema era utilizado como um veículo de estímulo cultural, por meio das escolas, as décadas de 1930 a 1945 foram marcadas pela promoção de uma outra ideologia no campo audiovisual, a do nacionalismo. Sob essa perspectiva, o cinema se desdobrava ao reconhecer as diversidades étnicas e culturais integrantes do território nacional, suscitando, por conseguinte, a ideia de união nacional. O nacionalismo dos anos de 1934, pois, era entendido como uma forma de manutenção da identidade nacional (*ibidem*, p. 29).

Com a priorização da integração nacional, a propaganda começou a demonstrar ser um elemento de grande importância para que esse objetivo se concretizasse, de maneira que, durante o Estado Novo, a propaganda desenvolveu-se rapidamente, contrariando a sequência dos anos anteriores.

A ideia de demonstrar em um só Estado a diversidade presente no Brasil passou a contagiar os filmes, de modo que eles começaram retratar cenas do então atual presidente, Getúlio Vargas, em locais cotidianos ou até em obras sociais, demonstrando sua articulação com os diversos lugares do país e, necessariamente, com um aspecto da propaganda institucional em tempos de rigor autoritário.

A despeito desse cenário de desenvolvimento, iniciou uma demanda no sentido de que se criar um órgão que regulasse o setor cinematográfico, não só no âmbito da educação, mas, sobretudo, que englobasse diretrizes de política ideológica em sentido amplo, isto é, tanto político quanto social. Foi nesse contexto que surgiu o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC), criado pelo Decreto n. 24.651/34.

O interessante, entretanto, foi o resultado que se verificou: ao invés de regular a propaganda, o DPDC acabou por priorizar o setor educacional, embora, por óbvio, sem descuidar da veiculação do ideário de governo varguista.

Ato contínuo, mudou-se então o nome do DPDC para Departamento Nacional de Propaganda (DNP) o que resultou, concomitantemente, numa delimitação seu objetivo, o qual seria cuidar unicamente do setor de propaganda nacional, com o aprofundamento da implementação de medidas que incentivassem o controle ideológico da sociedade brasileira, em alinhamento ao projeto de poder da transição entre décadas, 1937-45.

2.1.1. A Exaltação do Nacionalismo e o Cerceamento da Liberdade de Expressão

Em perspectiva, o contexto internacional que se estabelecia na época era de uma aliança entre produtores, exibidores e distribuidores, o que resultava em um crescimento do mercado cinematográfico. Com o intuito de poder competir com o mercado internacional, principalmente o norte-americano, que se destacava por suas já gloriosas produções, os cinegrafistas começaram a demandar do Estado alguma mudança no setor. É daí que o governo Vargas começa a intervir nos setores de produção, distribuição e exibição, retirando o controle das mãos do setor privado (ibidem, p. 86).

O Decreto n. 21.240/32 é um dos resultados das demandas da época, conquanto não destoasse da política de propaganda de governo que se aprofundaria para o final da década, tanto que o artigo 1º do respectivo diploma normativo determinava a nacionalização da censura dos filmes cinematográficos, de modo que o cinema poderia ser um meio de “atuação em benefício da cultura popular, desde que convenientemente regulamentado”.

Mas, o que se observou foi que apenas o setor de produção foi beneficiado com sua vigência. Políticas como redução da tarifa alfandegária para filmes virgens,

previstas no artigo 17, e a obrigatoriedade da exibição de filmes de curta-metragem, como mandava o artigo 13, facilitaram a produção de filmes de curta-metragem, principalmente os de caráter educativo.

No tocante à diminuição das taxas alfandegárias, é fundamental observar que tal pleito se deu quando as produções estrangeiras não estavam mais sendo ofertadas no mercado nacional, em razão do alto preço cobrado pela sua importação, resultando em uma produção artesanal interna. Os importadores, então, pleitearam para que as taxas fiscais fossem diminuídas, o que gerou um desagrado aos produtores, que não concordavam com essa diminuição (ibidem, p. 93). O Decreto então acabou por atender à demanda dos importadores ao diferenciar as taxas para filmes virgens e filmes impressos.

Já a obrigatoriedade de exibição de filmes nacionais foi resultado de reivindicações dos produtores em razão do fato de que os importadores não adquiriam nenhuma produção nacional dentre o rol de seus filmes. Apesar dos exibidores irem contra essa campanha, visto defenderem que a indústria cinematográfica não poderia ser restringida por nacionalidade, além do fato de que seus lucros iriam diminuir, a necessidade de inserção do filme nacional no mercado era mais importante (ibidem, p. 102).

Noutras palavras, isso representou a circunstância fática de que a intervenção estatal se desdobrou para favorecer o setor de produção unicamente, não tendo articulado toda a indústria como o prometido. Assim, o decreto acabou por resultar em uma política tributária protecionista por meio de diminuição da taxa alfandegária e da censura (ibidem, p. 109).

Atendendo as demandas da época, o presidente Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei n. 1.949/39, o qual previa a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). A direção do órgão continuou nas mãos do jornalista Lourival Fontes, antigo diretor órgão antecessor. O diferencial, porém, estava no campo de atuação mais vasto, abarcando desde a regulamentação da produção cinematográfica até a imposição de censura de determinados filmes, além de ter-se distanciado do cinema educativo, como foi observado no DPDC.

Sua performance dividia-se em cinco grandes áreas: rádio, imprensa, cinema, teatro e programas. Em todos os departamentos, o ideal de disseminar as ideias do Estado Novo estavam presentes, o que o levou a ser utilizado como instrumento de cerceamento da liberdade de expressão, em detrimento e desfavor do material que

fosse contra o conceito de união nacional. Em outras palavras, o DIP foi largamente utilizado como órgão de promoção pessoal da imagem de Vargas, sustentando o novo regime sob a perspectiva ideológica do governo, em particular, como instrumento de propaganda.

O DIP foi extinto em 1945, pelo próprio presidente Vargas, em meio a reivindicações populares pela extinção de órgãos do governo cerceadores da liberdade de expressão, no fim do período de autoritarismo varguista.

2.2. A EXPANSÃO CAPITALISTA NORTE-AMERICANA AFETANDO O CINEMA BRASILEIRO

Após uma época marcada pela pequena intervenção no mercado de modelos internacionais, o cinema rende-se ao modelo norte-americano. O mercado nacional é tomado pelo poderio norte-americano, o qual impunha seu modelo capitalista baseado nos filmes de Hollywood e no *star system*. Essa preferência do público pelos filmes estrangeiros resultou em um desprezo pelos nacionais. O mercado nacional focou na produção de documentários e cinejornais, ramo que não apresentava competição com os filmes estrangeiros (SIMIS, 2015, p.73)

Além disso, ocorreu a instalação das distribuidoras estrangeiras no país quebrando com o elo entre a produção e distribuição, já que não era mais necessário comprar um filme e então exibi-lo. A locação de filmes aumentou significativamente. Já tendo o monopólio dos filmes estrangeiros, essas distribuidoras formaram elos com as exibidoras, resultando em verdadeiro monopólios (idem, 2012, p. 68).

Tentativas de despertar o interesse do público nacional, através da exibição de variados tipos de filmes, não obtiveram êxito. Necessitava da criação de um novo gênero fílmico para que se reascendesse o interesse de uma parcela do público voltada para as produções hollywoodianas e que resultasse em lucro. Nesse panorama, as chanchadas foram o gênero nacional que mais obtiveram sucesso por meio da produção de filmes que entretinham o povo.

Ao mesmo tempo, no âmbito estatal, mesmo que o apoio do Estado fosse reconhecido como essencial, ainda era necessário que fosse feita uma articulação entre os diversos setores do cinema, que estavam fragmentados. Com o intuito de o mercado ser desenvolvido como um ser integrado, políticas cinematográficas foram

desenvolvidas, tendo as primeiras intervenções estatais sido através do Instituto Nacional do Cinema (INC) e, posteriormente, da EMBRAFILME.

2.2.1. Recuperação do Mercado por Meio de um Gênero Nacional: a Chanchada

Uma das empresas de grande destaque na época era a Atlântida Cinematográfica. Fundada em 1941, seu desenvolvimento foi moldado na realização de chanchadas e filmes carnavalescos, sendo oposta ao padrão norte-americano de cinema, tendo existido até 1960, quando entrou em decadência.

Chanchada origina-se do termo espanhol *cianciata*, o qual pode ser traduzido como “porcaria” ou espetáculo de baixa qualidade. Os filmes produzidos eram de baixa qualidade, baratos e retratavam a cultura popular brasileira, agradando alguns setores populacionais. O tom humorístico incorporado em sua filmografia retratava o contexto político e social da época de uma maneira inusitada. A paródia, criticada por muitos, não se coadunava com o padrão de filme estrangeiro. Mesmo assim, os longas-metragens fizeram concorrência com as produções norte-americanas por se distanciarem da ideia de um “bom cinema” (BAHIA, 2012, p. 34).

Logo, as chanchadas podem ser definidas como uma forma de resistência ao padrão de filmes norte-americanos, meio encontrado pelo mercado brasileiro de sobreviver à pressão mercadológica da indústria pioneira americana. Em contrapartida, em 1949, criou-se a Companhia Cinematográfica Vera Cruz, que satisfazia todo o padrão da burguesia por meio da produção de filmes de acordo com os moldes internacionais.

Filmes de grande pompa e investimentos, cenários modernos e emprego de tecnologia, aproximavam-na do padrão hollywoodiano, razão pela qual ela foi considerada, em última análise, a “fundadora da indústria cinematográfica no Brasil” (SIMIS, 2015, p. 163). Portanto, o quadro que se estabelecia na época era de rivalidade regional, ou seja: de um lado, as chanchadas cariocas e, de outro, a burguesia paulista.

Mesmo com esses dois diferentes centros de produção, a indústria cinematográfica nacional apresentava uma queda frente à ascensão e hegemonia

constante dos filmes norte-americanos. Quando a Vera Cruz entrou em crise¹ (1954), várias outras produtoras paulistas também começaram seu declínio, a ponto de ter sido criada, em 1955, a Comissão Municipal de Cinema (CMC) para análise da crise cinematográfica brasileira. A conclusão foi a de que o baixo preço dos ingressos não atraía capital suficiente para manter-se e os custos acabavam ultrapassando os lucros (ibidem, 2015, p. 176).

Não obstante, as medidas de tabelamento do preço do ingresso não foram suficientes para que o mercado nacional voltasse a competir com o estrangeiro, o que levou a novas indagações de qual seria o real problema, principalmente a de saber se era o desconhecimento de problemas de mercado ou se, na verdade, tratava-se de um entrave que estava ligado à política do país.

O setor cinematográfico dividiu-se então em dois grandes grupos de ideologias distintas que apresentavam soluções para o desenvolvimento do setor. De lado tinha-se o Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (Geicine), originado do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (Geic) que era subordinado ao MEC. Para esse grupo, era preciso corrigir as diferenças de competitividade entre a indústria nacional e a indústria estrangeira. Ao atrair o capital estrangeiro, o cinema seria controlado pelas empresas privadas, relegando ao Estado o papel manutenção dessa realidade ao criar medidas protecionistas (BAHIA, 2012, p. 37). Eles visavam, em resumo, a industrialização do cinema nos moldes de alhures.

Do lado oposto, encontravam-se os cinemanovistas, comprometidos com o cinema autor. A intervenção estatal seria instrumento de socialização da economia. O cinema deveria ser para o povo e feito pelo povo, exaltando assim características nacionais. Enfim, o controle estrangeiro seria um mal a ser combatido (ibidem, p. 38 e 42).

Enquanto isso, no âmbito mundial, o cinema norte americano se expandia e prosperava, e, por contradição, principalmente no Brasil. Em resposta a essa ascensão, os cinemas nacionais ganhavam força para fazer frente ao imperialismo do cinema hollywoodiano. Daí porque os anos seguintes, a década de 1960, são

¹ Conforme Anita Simis, a Atlântida era uma produtora bem sucedida, porém não poderia ser considerada um padrão de indústria cinematográfica, visto ser restrita a um público específico. Por esse motivo, desconsidero ela dessa análise do declínio das grandes produtoras (p. 166).

marcados por um cinema nacional que tenta combater os modelos culturais dos Estados-Unidos.

Para tentar competir com a indústria norte-americana, fez-se necessário o apoio estatal, mediante a articulação de políticas públicas que estimulassem o desenvolvimento do cinema brasileiro (ibidem, p. 41). A indústria cinematográfica nacional começa a desenvolver-se de forma tímida a partir de 1960, necessitando do apoio do Estado para que fosse desenvolvida uma visão sistêmica da mesma.

2.2.2. Recuperação do Mercado Através de Ações de Estado: o INC e a EMBRAFILME

Retomando a época da extinção do DIP durante no governo Vargas, foi criado por meio de Decreto n. 7.582/45 o Departamento Nacional de Informação (DNI), que resumidamente poderia ser caracterizado como um disfarce à continuidade do DIP. O DNI teve uma atuação tímida comparada a de seu antecessor. Medidas como aumento do número de filmes de exibição compulsória e a concessão de prêmios marcaram sua atuação.

O DNI foi extinto em 1946 dando margem para que a oposição encaminhasse o Projeto 879 ao Congresso, apresentado pelo deputado Jorge Amado. A oposição sempre teve sua atuação voltada para a extinção dos órgãos que estimulassem o caráter ditatorial do antigo regime, sendo contra àqueles que concentravam a intervenção das atividade de produção e exibição (censura) apenas na mão do Estado (SIMIS, 2015, p. 130).

Esse projeto previa a criação do Conselho Nacional de Cinema (CNC) que regularia os setores de produção, importação, distribuição e exibição cinematográficos. Contudo, não propunha a diminuição do grau de centralização das decisões de questões cinematográficas das mãos do Estado, apenas transferiu-a para o setor de produção.

Apesar de apresentar objetivos totalmente diferentes e mais aprimorados que o DNI, o projeto perdeu sua força ao começar a depender de recursos advindos do Estado (ibidem, p. 139).

Por outro lado, tramitava outro projeto similar, este encomendado por Getúlio Vargas à Alberto Cavalcanti, que ganhava mais força visto ter sido elaborado com o intuito de melhorar a situação do cinema brasileiro frente ao poderio norte-americano

(ibidem, p. 139). Este projeto dispunha sobre a criação do INC, contudo não foi aceito pelo Senado.

Em contrapartida, em 1963, o Geicine elaborou outro projeto para a criação do mesmo órgão, havendo sido apresentado pelo Ministério da Indústria e do Comércio (MIC). Em 1966, o INC é criado, sendo um órgão subordinado ao MEC, contudo, suas diretrizes de atuação não se coadunaram com os ideais defendidos pelo grupo.

Com a atuação do Estado criando políticas para fortalecer o cinema nacional, novamente duas grandes vertentes de pensamento formam-se: os universalistas e os nacionalistas. Os universalistas viam o Geicine como essencialmente técnico, sendo um grupo destinado a ajudar o desenvolvimento da indústria, com a neutralidade do Estado. Já os nacionalistas viam a intervenção estatal como uma forma de socialização entre indústria e economia. Contudo, ambos reconheciam o papel fundamental do Estado para o desenvolvimento da indústria (ibidem, p. 251; BAHIA, 2012, p. 42).

Sendo controlado pelos universalistas, o INC procurava garantir uma maior intervenção estatal no mercado cinematográfico. Seus integrantes enxergavam o filme como um bem de consumo. Acontecia, então, a industrialização do filme (ibidem, p. 44). Esse órgão foi marcado por políticas de fomento, tais como: financiamento do cinema nacional, obrigatoriedade de exibição de filmes, criação de prêmios.

Consolidado durante o período militar, o INC refletiu a reestruturação da economia que o governo articulava: consolidação da indústria e consequente aprofundamento do capitalismo. Essa reforma também se desenrolou no âmbito do cinema, fortalecendo seu parque produtor e o mercado de bens culturais. Pela primeira vez, o Estado estabeleceu uma política cultural nacional (ibidem, p.47)

Essa política foi solidificada com a formação da EMBRAFILME em 1969, um “complemento do INC” (ibidem, p. 48). Resultado de uma opção mais agressiva de atuação do Estado no campo cinematográfico, a EMBRAFILME foi pensada inicialmente como forma de promover o cinema nacional para o mercado internacional. Com o tempo, suas atribuições foram expandidas, tornando-se a empresa principal meio de elaboração políticas para a produção nacional.

Segundo BAHIA, a produção de filmes deveria abranger tanto o “caráter comercial quanto o cultural”. Assim, a industrialização do setor audiovisual atenderia

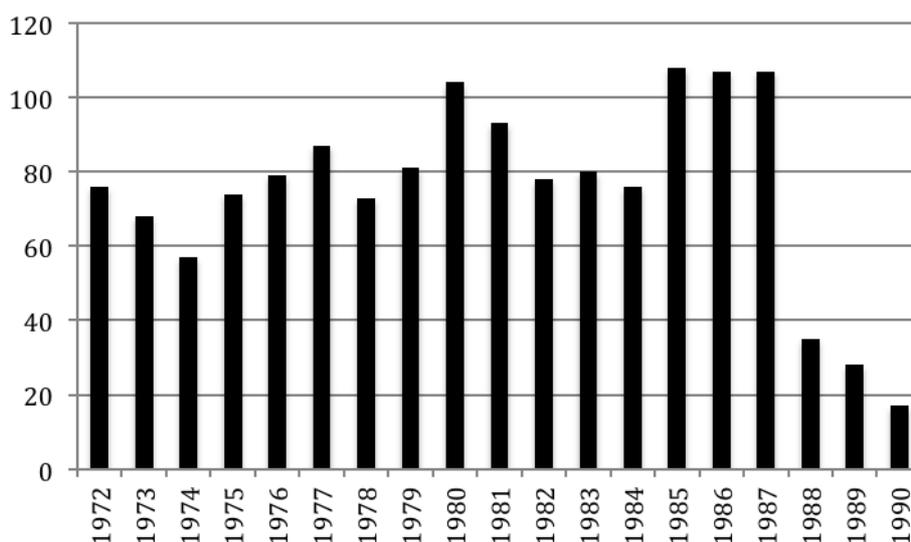
também o mercado de filmes nacionais, de modo que a EMBRAFILME tinha como campo de atuação a produção e distribuição de filmes (ibidem, p. 49),

Até sua extinção, em 1975, o INC atuou diretamente no cinema brasileiro adotando medidas para seu desenvolvimento e defesa, como a modificação na obrigatoriedade de exibição dos filmes nacionais, na lei de remessas e lucros, no controle de bilheteria. Contudo, para adaptar-se a nova era nacionalista, já que o Estado militar retomou a ideia de integração nacional, os universalistas cederam espaço para os cinemanovistas.

A EMBRAFILME passa a ganhar mais destaque nacional, sendo uma empresa capaz de atuar diretamente no mercado cinematográfico brasileiro, promovendo o filme nacional.

Com a extinção do INC, cria-se o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), dotado de autonomia financeira. Duas políticas estatais eram formadas: a EMBRAFILME cuidaria do fomento, enquanto o CONCINE da regulação e fiscalização (ibidem, p. 54). Esse modo de atuação gerou um impacto positivo, podendo ser verificada que a produção cinematográfica entre 1970-1980 foi intensificada e a receita do filme nacional aumentou, tudo graças à atuação direta do Estado.

Gráfico 1: Produção de filmes nacionais entre 1972-1990



Fonte: Filme B.

Após esse auge, a década 80 seguiu-se de um declínio da empresa. Em meio a crises financeiras, acusações de desvio de dinheiro, inoperância entre outras, a

EMBRASILME foi um fácil alvo para as políticas adotadas pelo governo Collor de extinção de representações do modelo intervencionista.

2.3. NOVO CONTEXTO POLÍTICO

Em meados dos anos 80, o modelo de estado intervencionista começa a ruir. As políticas de investimento do dinheiro público em diversos setores da economia levaram o Estado a uma crise fiscal. A solução encontrada foi a retomada dos princípios liberais, chamada de fase neoliberal: a intervenção do Estado seria reduzida novamente e o mercado se autorregularia.

Com o governo Collor, essa mudança no cenário político revelou-se em uma abrupta transformação no modelo cinematográfico. As políticas estatais foram reconfiguradas, não havendo mais o antigo apoio estatal. O MinC foi extinto, assim como outros órgãos de apoio ao cinema foram sendo eliminados. As fronteiras comerciais foram abertas, reduzindo as barreiras alfandegárias, estimulando a importação desenfreada de produtos (IKEDA, 2015, p. 19). A EMBRAFILME, maior exemplo de fomento direto, foi extinta, sendo substituído por um modelo de incentivo indireto: empresas privadas investiriam no cinema (IKEDA, 2011, p. 23).

Todos esses atos que foram tomados representavam nada mais do que a própria ideologia adotada pelo governo. Com o avanço do ideal liberal era necessário diminuir com a influência das políticas intervencionistas, mesmo que isso significasse a extinção de alguns dos órgãos e empresas mais vitais para o mercado cinematográfico da época (IKEDA, 2015, p. 20).

A partir de 1991, com a reorganização do papel do Estado, foram criados incentivos fiscais para estimular empresas privadas a investirem no campo cultural como mecenas (SILVA, 2007, p. 200). Duas leis foram criadas com o objetivo de incentivarem o mercado audiovisual: a lei Rouanet (1991) e a Lei do Audiovisual (1993).

Com o fechamento da distribuidora da EMBRAFILME, não restaram muitas outras nacionais para competir com as estrangeiras. Frente a demanda, a solução encontrada foi associar-se com algumas exibidoras, como o Consórcio Severiano Ribeiro-Marcondes (CSRMR). Contudo, esse consórcio não gerou muito lucro para seus sócios, em razão da falta de popularidade de seus filmes, resultando no seu fechamento (IKEDA, 2011, p. 105).

Um oligopólio de empresas estrangeiras no setor de distribuição formara-se nesse período. Eram as chamadas *Big Six: Warner, Sony, Disney, Paramount, Universal e FOX*. Nesse contexto, outra solução era atrair a atenção dessas *majors* que não estavam muito interessadas nos filmes nacionais. Frente a isso, entram as leis de incentivo ajudaram no desenvolvimento desse interesse por elas.

Ao mesmo tempo, o setor de exibição sofria uma grande mudança, substituindo as salas de rua pelos cinemas presentes nos *shoppings centers*. O novo padrão de consumo nacional fez com que elevasse o padrão até das salas de exibição.

2.3.1. Políticas Financeiras: Lei Rouanet e Lei do Audiovisual

A Lei Rouanet foi antecedida pela Lei Sarnet, Lei n. 7.505/86. Essa lei foi a primeira de incentivo cultural no Brasil, estabelecendo o mecenato privado: as empresas cadastradas no Ministério da Cultura (MinC) tinham abatido do seu imposto de renda o valor aportado em projetos culturais. Aconteceu que essa lei foi acusada de fraudes e desvio de dinheiro, além de não estabelecer algum critério para o cadastro de empresas.

Daí surge o conceito de *mecenato* o que, nas palavras de SILVA, seria uma “política de financiamento público para a cultura e que supõe coordenação entre agentes estatais, privados e o campo dos produtores culturais quanto aos objetivos do financiamento”. Ou seja, por meio dos incentivos fiscais, as empresas eram estimuladas a injetarem recursos para a produção cultural. A Lei Rouanet continuou com o sistema de renúncia fiscal, através do mecenato privado, porém apoiava-se em três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e incentivos a projetos culturais (mecenatos).

O FNC seria um fundo que contaria com o apoio direto do MinC através da execução programas e projetos culturais com o aporte de recursos públicos, não estando presente o fomento indireto. Já os FICARTS seriam um fundo de investimentos do setor privado, com o intuito de estimular a participação do mercado em projetos culturais. E, por fim, o incentivo a projetos culturais englobaria a maior parte dos projetos anteriores, estipulando diferentes percentuais de dedução fiscal, dependendo da natureza jurídica do agente e do tipo de aporte (doação ou patrocínio) (IKEDA, 2011, p. 26/31).

O mecenato privado acabou sendo a principal forma de sustento da Lei Rouanet, o que levou-a a ser considerada um sinônimo dessa prática. Contudo, é necessário ressaltar que mesmo que o apoio seja feita de forma indireta, através do aporte de recursos de empresas, o Estado por meio da renúncia fiscal, acaba empregando o próprio dinheiro público para financiar as práticas culturais (ibidem, p. 28).

A Lei Rouanet não pode ser reduzida à prática da renúncia fiscal. Mesmo com o seu uso, outras formas de incentivo, como o FNC, estavam presentes. Contudo, a grosso modo, essa lei não pode ser enquadrada em uma forma de política neoliberal. Não há uma supressão do Estado, “Estado Mínimo”. Mesmo que o apoio seja indireto, o Estado continua atuando nas atividades culturais, seja na promoção de políticas públicas ou seja no financiamento delas (BRESSER PEREIRA, 1991, p. 5). Em outras palavras, essa fase política deveria ser classificada entre o neoliberalismo e o intervencionismo.

Em 1993, foi promulgada a Lei do Audiovisual, Lei n. 8.685, assim denominada por ser especificamente voltada para a atividade audiovisual, mas que continuava com o modelo de renúncia fiscal. Com sua atuação pretendia-se que o mercado cinematográfico fosse recuperado da crise de produção que tinha se instalado no início dos anos 90: a Lei Rouanet não alcançou valores significativos para o aumentar a participação de filmes nacionais no mercado (IKEDA, 2011, p. 34).

Dois pontos podem ser apontados como diferenciadores das duas leis há pouco referida: o artigo 1º da Lei do Audiovisual determina que os valores aportados como recursos poderão ser contabilizados como investimentos, além de doações e patrocínios.² Em contrapartida, a lei Rouanet, apenas prevê as duas últimas formas. Além disso, o abatimento dos valores do imposto de renda da Lei do Audiovisual

² Art. 1º- Até o exercício fiscal de 2003, inclusive, os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, conforme definido no art. 2º, incisos II e III, e no art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 8.401, de 8 de janeiro de 1992, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que estes investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários, e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pelo Ministério da Cultura.

§4º - A pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá, também, abater o total dos investimentos efetuados na forma deste artigo como despesa operacional.

abarcava os artigos 18 e 25 da Lei Rouanet em seu artigo 1º: os valores investidos serão abatidos em até 100% e a empresa que investiu poderá incluir esses valores como despesas operacionais. Haveria então o abatimento de um valor superior ao investido (ibidem, p. 36).

Mesmo com esses incentivos, para atrair a atenção das *majors*, o artigo 3º da Lei do Audiovisual garante um abatimento de 70% no imposto de renda desde que investissem em projetos para a exploração de obras audiovisuais no país. Ou seja, além de representar um incentivo fiscal, as *majors* eram levadas a participarem de uma produção como coprodutora. Alguns dos principais sucessos de bilheteria da época são atribuídos a esse mecanismo, como pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 2: Filmes de maior bilheteria e o artigo 3º da Lei do Audiovisual

Título	Distribuidora	Ano	Renda total	Público total	Art. 3º
Carlota Joaquina, Princesa do Brasil	Bimar	1995	6.430.000,00	1.286.000	-----
Tieta do Agreste	Columbia	1996	2.380.586,00	511.954	-----
O Noviço Rebelde	Columbia/Art Filmes	1997	6.019.150,00	1.501.035	-----
Central do Brasil	S. Ribeiro/RioFilme	1998	8.087.276,00	1.593.967	-----
Xuxa Requebra	Fox	1999	8.173.376,00	2.074.461	NÃO
O Auto da Compadecida	Globo Filmes	2000	11.496.994,00	2.157.166	NÃO
Xuxa e os Duendes	Warner	2001	11.691.200,00	2.657.091	SIM
Cidade de Deus	Lumière	2002	19.066.087,00	3.370.871	SIM
Carandiru	Columbia	2003	29.623.481,00	4.693.853	SIM

Cazuza – O Tempo Não Para	Warner	2004	21.230.606,00	3.082.522	SIM
Dois Filhos de Francisco	Columbia	2005	36.728.278,00	5.319.677	SIM
Se Eu Fosse Você	Fox	2006	28.916.137,00	3.644.956	SIM
Tropa de Elite	Universal	2007	20.422.567,00	2.421.295	SIM
Meu Nome Não É Johnny	Sony/Downtown	2008	18.092.043,00	2.099.294	SIM
A Mulher Invisível	Warner	2009	20.500.361,00	2.353.646	SIM
Tropa de Elite 2	Zazen	2010	103.461.153,74	11.146.723	NÃO
De Pernas Pro Ar	Downtown/ Paris	2011	31.033.778,76	3.506.552	SIM
De Pernas Pro Ar 2	Downtown/ Paris/ RioFilme	2012	50.312.134,36	4.846.273	SIM
Minha Mãe É Uma Peça	Downtown/ Paris	2013	49.533.218,31	4.600.145	SIM
O Candidato Honesto	Downtown/ Paris	2014	24.825.913,62	2.237.537	SIM

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE

Com a Lei do Audiovisual, o cinema apresentou sinais de recuperação, produzindo 81 filmes entre 1995-1999. O aumento da produção foi acompanhado pelo aumento do público nas salas. O aumento do público para filmes nacionais, de 1994 a 1995, aumentou de 292,2 mil para 3.12 milhões, representando um *market share* de 3,67% (Filme B – Database 2000).

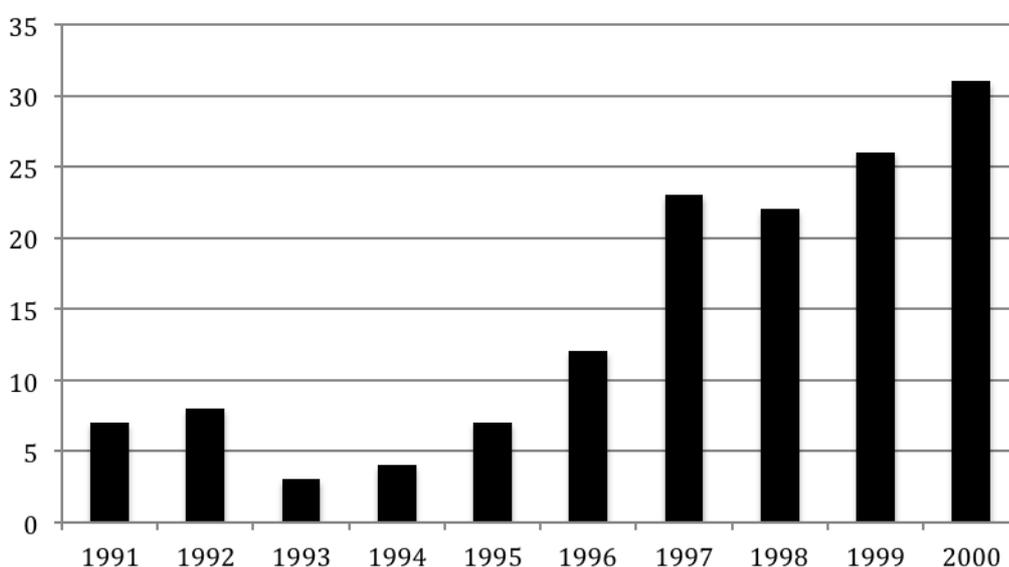
Tabela 3: Indicadores do mercado cinematográfico brasileiro –Market Share em 1995-2000.

Ano	Market share
1995	3,7%

1996	4,1%
1997	4,6%
1998	5,4%
1999	7,8%
2000	10,6%

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE e Filme B.

Gráfico 2: Produção de filmes nacionais entre 1991-2000



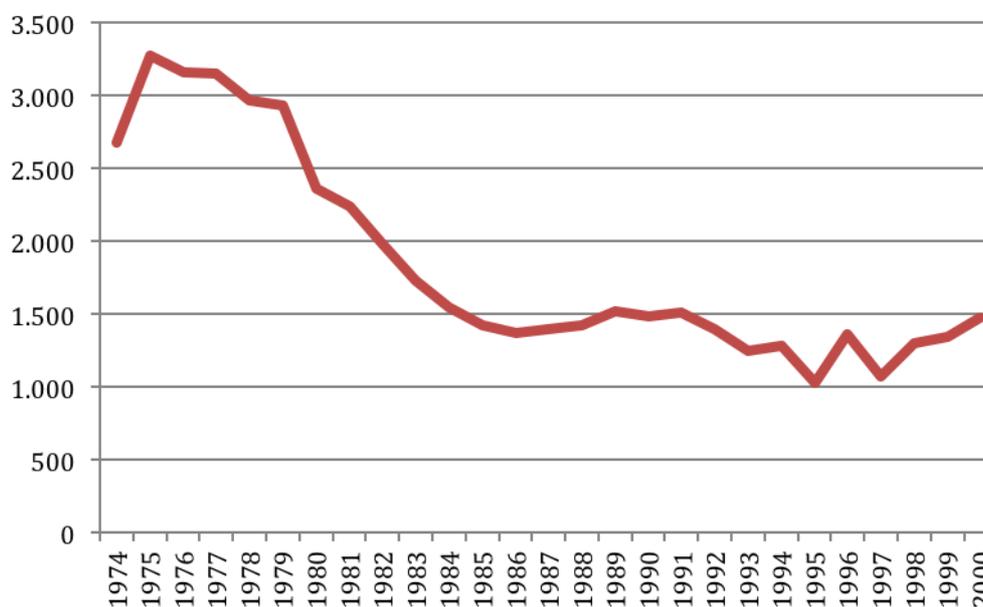
Fonte: Filme B.

Ademais, inesperado sucesso de “Carlota Joaquina”, que mesmo sem uma distribuidora, conseguiu angariar milhares de expectadores e a indicação de três filmes brasileiros ao Oscar “O Quartilho”, “O que é isso companheiro?”, e “Central do Brasil”, elevou a autoestima do povo brasileiro. Esse período foi rotulado de “retomada do cinema brasileiro”, tendo como espinha dorsal do novo modelo de fomento os artigos 25 da Lei Rouanet e 1º da Lei do Audiovisual.

No mercado exibidor, surgem as salas *multiplex*, um padrão de sala que advinda de investimentos estrangeiros, acarretou um aumento do número de salas e conseqüentemente do seu público. Instalados principalmente em shoppings centers, acabou limitando o acesso da população aos filmes, definindo uma classe consumidora específica. Essa modernização do setor de exibição atraiu a atenção

das *majors*, que viram os *multiplex* como uma oportunidade de maior divulgação do seu material.

Gráfico 3: Evolução das Salas de Exibição entre 1974-2000



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Apesar de terem sido incentivadas a investirem nos filmes nacionais, o produto central das *majors* eram os filmes estrangeiros, visto sua maior rentabilidade, o que as levou a preferirem estes para as melhores datas de lançamentos, enquanto aqueles eram lançados fora de temporada. Além dessa ameaça que estava sendo desenvolvida para o mercado nacional, uma nova ideologia tinha se desenvolvido: se o filme era bem produzido, seu sucesso seria garantido (IKEDA, 2011, p.107). Sua consequência imediata foi a quebra da relação entre os setores de produção e distribuição, as produtoras então só procuravam as distribuidoras depois que os filmes já estavam prontos.

O sucesso da Lei do Audiovisual, entretanto, não durou muito tempo. Após um momento de euforia, esse sistema de fomento indireto começava a dar sinais de esgotamento. Os filmes brasileiros não mais despertavam interesse do público, levando este número a cair. Em consequência, os investimentos caíram e a produção voltou a operar em baixa.

Em 1998, com a crise do sistema financeiro dos “Tigres Asiáticos”, a incerteza em relação à estabilidade inflacionária brasileira tornou as empresas conservadoras, reduzindo seus investimentos. Com a diminuição dos valores de aporte, o

abatimento no imposto de renda seria necessariamente menor, o que levou algumas empresas a retirarem-se do mercado cinematográfico.

Em meio as flutuações econômicas, o medo de que uma nova crise do setor audiovisual se instalasse, a classe cinematográfica reuniu-se no III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), realizado em 2000. Após a análise do cenário que se situava, a conclusão chegada foi que era preciso retomar a intervenção do Estado para promover o desenvolvimento da indústria cinematográfica criando um órgão de controle estatal (IKEDA, 2011, p. 41).

Examinando as propostas do Geicine que levaram a criação do INC, o novo órgão institucional teria que normatizar, fiscalizar e fomentar os três setores do cinema: produção, distribuição e exibição, diferenciando-se das políticas passadas adotadas as quais focaram principalmente no setor de produção (Leis Rouanet e do Audiovisual). Mas com todas as mudanças políticas, não era viável que o Estado adotasse novamente um papel interventor, como adotado com a EMBRAFILME; foi estabelecida a formação de uma agência independente, nos moldes de um Estado regulador (ibidem, p. 43).

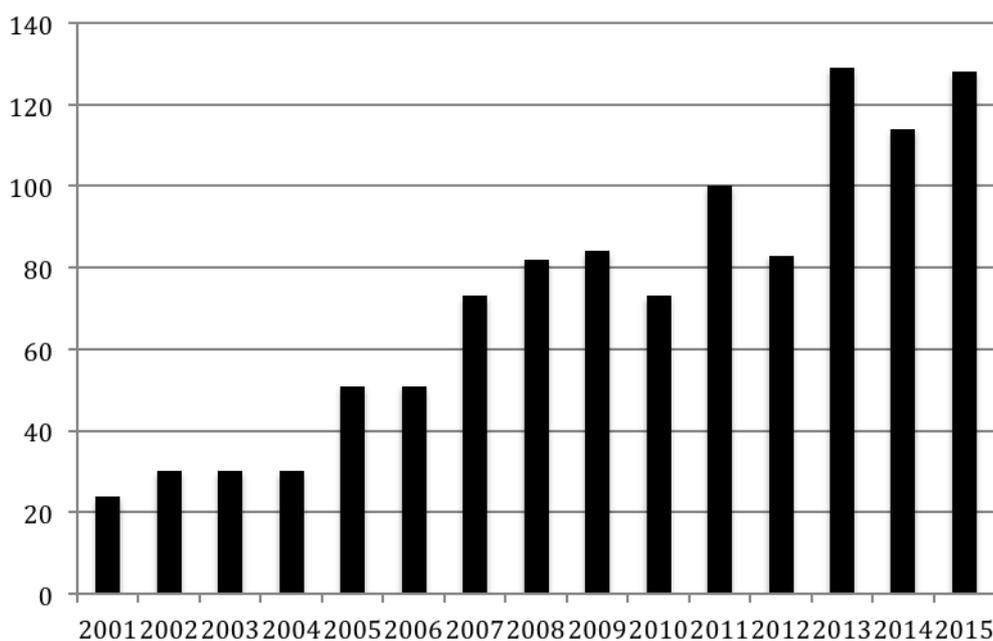
2.3.2. O Estado Regulador: a Agência Nacional do Cinema

Com o relatório do III Congresso Brasileiro de Cinema, um novo órgão gestor que garantisse o desenvolvimento sistêmico do setor audiovisual deveria ser criado. Sua recomendação foi seguida e com a Medida Provisória n. 2.228-1/2001 foi criada a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), a respeito da qual se tratará com maior profundidade no próximo capítulo.

2.3.2.1. Mecanismos De Apoio À Indústria Cinematográfica

A produção de filmes nacionais, desde o ano de 1990, apresentava um crescimento decorrido das políticas de incentivo fiscal que recuperaram os anos perdidos desde a extinção da EMBRAFILME. Aliado a elas, a participação direta do Estado no desenvolvimento do setor cinematográfico, principalmente com a ANCINE, estimulou a criação de outras formas de incentivo que refletiram na produção dos filmes.

Gráfico 4: Produção de filmes nacionais entre 2001-2015



Fonte: Filme B.

Tabela 4: Indicadores do mercado cinematográfico brasileiro –Público e Market Share em 2002-2015.

ANO	PÚBLICO (em milhares)	MARKET SHARE (%)
2002	90,5	8
2003	102,9	21,4
2004	114,7	14,3
2005	89,8	12
2006	90,3	11
2007	89,3	11,6
2008	89,1	9,9
2009	112,7	14,2
2010	134,8	19
2011	143,2	12,6
2012	146,6	10,2
2013	149,5	18,6
2014	155,6	12,4
2015	172,9	12,7

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE e Filme B.

Essas outras formas de incentivos citadas, além das Leis Rouanet e do Audiovisual, são constituídas por fundos e programas, que estimulam a produção nacional almejando garantir uma sistematicidade entre os setores.

Entre os fundos tem-se o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINE) criado em 2001, mas regulamentado pela

Instrução Normativa da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) n. 398/03, que é um modelo de benefício tributário. Todos os seus recursos advêm de investimentos, os quais podem ser abatidos do imposto de renda até um limite estabelecido. O FUNCINE investe em todos os setores da cadeia produtiva, tendo como exemplo de produções que usaram seus recursos “De pernas pro ar”, de Roberto Santucci, “Divã”, de José Alvarenga Jr., “Tempos de paz”, de Daniel Filho, entre outros.

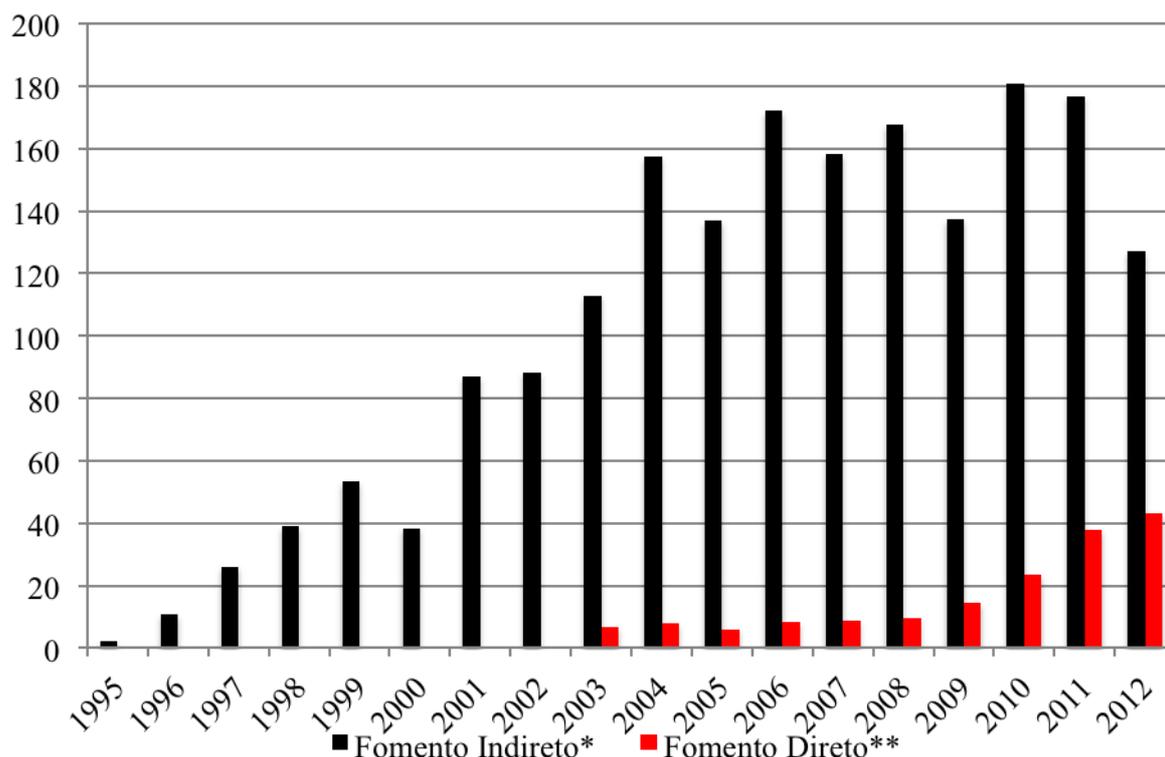
O outro é o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), uma forma de complementar o sistema de renúncia fiscal, instituído pela Lei n. 11.473/2006 como um outro modelo de aporte de recursos que não o fomento indireto. Trata-se, porém, de um modelo diverso das leis de incentivo, já que a atuação do Estado é direta, ele volta a ter poder de decisão nas implementações das políticas públicas (IKEDA, 2011, p. 193). Além disso, os mecanismos automáticos criados (PAR e PIQCB), não apresentaram um retorno esperado, sendo os valores ganhos muito inexpressivos.

Ao contrário das primeiras políticas de incentivo fiscal que direcionavam os ganhos para o setor produtor, o FSA moldando-se à nova visão sistêmica, investe nos elos mais necessitados. Partindo de uma prévia análise dos projetos apresentados, relega ao Estado o poder decisório de onde investir. Uma grande diferença comparadas às leis fiscais, em que o Estado, quando participava, era de algumas formalidades (idem; *ibidem*, p. 194).

Uma parte de seus recursos advêm da própria atividade cinematográfica, por meio da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CODECINE). Outra parte é uma novidade comparado com as leis de incentivo, está na aplicação de valores não-reembolsáveis em determinados casos.

O fato do FSA pretender atuar em todo o setor audiovisual faz com que surja a necessidade de aumentar o retorno comercial e o próprio fundo. Mesmo sendo integrante do FNC, os agentes da cadeia produtiva demandam uma estrutura mais ágil, capaz de gerir os recursos de diversos setores. Para amoldar-se a essa nova necessidade, o fundo precisa tornar-se mais flexível, além de aumentar a capacitação dos recursos.

Gráfico 5: Evolução dos Valores de Fomento entre 1995-2012 – Em milhões



* Foram considerados os seguintes mecanismos de fomento indireto: artigos 1º, 1ºA, 3º e 3ºA, da Lei 8.685/93; artigos 18 e 25, da Lei 8.313/91; e o artigo 39, da MP 2228-1/01.

** Foram considerados os seguintes mecanismos de fomento direto: editais da Ancine para Desenvolvimento, Produção e Finalização; o Prêmio Adicional de Renda (PAR); o Prêmio de Qualidade (PAQ); o Programa de Universalização do Acesso e o Fundo Setorial do Audiovisual (FAS).

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Um dos programas mais conhecidos é o “Cota de Tela, instituído no artigo 55³ da Medida Provisória n. 2.228-1/01, o qual reserva um número mínimo de filmes para ser exibidos em determinados dias nas salas de cinema. O número de salas tem uma relação direta com o número de dias e de filmes nacionais que serão exibidos. Seu objetivo é garantir que o cinema nacional consiga competir com o estrangeiro, aumentando o número de seus consumidores.

Existe também o “Cinema Perto de Você”, instituído pela Lei 12.599/2012, é um programa que visa a ampliação do mercado interno do Brasil, por meio do aumento do número de salas de exibição no país. Considerando que o estrato social que mais consome é a classe C, esse programa prioriza a inclusão dessa classe, adequando as salas para atende-la. Dividido em 5 eixos principais de ação, o mais

³ Art. 55. Por um prazo de vinte anos, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial exibirão obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, por um número de dias fixado, anualmente, por decreto, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

conhecido é o “Projeto Cinema da Cidade” que realiza convênios com os governos dos Estados para a implantação de complexos de cinema nas cidades com mais de 20 mil habitantes que ainda não o tenham (ANCINE).

Ademais, existem também o Prêmio Adicional de Renda (PAR) e Programa de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro (PIQCB). Esses dois mecanismos não são criações da ANCINE, mas já existiam desde a década 50, como pode se observar pela Lei nº 4.854/55. Quanto ao primeiro, é um apoio financeiro às produtoras, distribuidoras e exibidoras calculado sobre as rendas auferidas das bilheterias. Já o segundo, também é uma forma de apoio financeiro às produtoras em razão de premiações ou indicações à festivais internacionais. O sucesso então do filme seria recompensado com prêmios financeiro que deveriam ser reaplicados para a produção, distribuição ou exibição de um novo filme.

Nota-se que o desenvolvimento da cadeia produtiva sempre esteve atrelado a políticas públicas de apoio, com o foco no setor de produção. A expansão para os outros elos ainda é recente e depende ainda de um certo aprimoramento.

3. UMA ANÁLISE JURÍDICA DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS CINEMATOGRAFICAS: A EXPERIÊNCIA DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

3.1. O MODELO BRASILEIRO DE IMPLEMENTAÇÃO ESTATAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A título introdutório, cabe-nos situar a organização do Brasil atravessou ao longo dos séculos três fases diversas de modelo de Estado. A primeira, conhecido como Estado liberal, demonstra um Estado com funções reduzidas, apenas garantindo uma proteção dos indivíduos em face do Poder Público.

Na segunda fase ou Estado social (*welfare state*), o Estado assume um papel econômico, tanto no sentido de condutor do desenvolvimento do mercado quanto como minimizador das suas distorções.

Por fim, em sua terceira e última fase, o Estado neoliberal, percebe-se uma mudança de discurso para desregulamentações e privatizações.

O surgimento das agências reguladoras, cujas características marcantes são a não-eletividade de seus diretores e a autonomia em relação aos três Poderes, chama atenção para sua legitimidade no desempenho de suas competências. Nesse contexto, o *déficit* democrático tem gerado questionamentos sobre a importância do dever de motivação adequada das escolhas realizadas, assim como a ponderação das decisões (BARROSO, 2006, p.85).

Mesmo em meio as discussões sobre o papel das agências reguladoras e do dever de regulação do Estado, a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) surge como uma forma de atuação estatal no meio econômico. Esta uma agência peculiar, que possui como uma de suas principais características o fomento.

Uma passagem em revista a esses tópicos propiciará a familiaridade necessária para uma análise detida dos aspectos mais relevantes do exame da efetividade das políticas públicas culturais cinematográficas do ponto de vista da gramática jurídica, tendo-se como anteparo empírico de pesquisa as ações relacionadas ao Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

3.1.1. A Reforma Administrativa do Estado: o Aprofundamento do Contexto Regulatório no Brasil

O Estado atravessou, ao longo de sua evolução, importantes fases que podem ser divididas, para fins didáticos, em três grandes modelos: Estado liberal, social e neoliberal. O período liberal, marcado pela não-intervenção na atividade produtiva, exhibe o Estado de maneira reduzida, restringindo sua atuação para o campo dos serviços essenciais apenas (BARROSO, 2006, p. 60).

Num segundo momento, o Estado social, iniciado, no caso brasileiro, com a Constituição de 1934, surge como entidade atuante diretamente na economia. Modelo fortemente interventivo, teve sua atuação inaugurada com iniciativas oficiais na economia. As primeiras empresas estatais foram criadas nessa época, tendo como exemplo a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (BARROSO, 2006, p. 61).

Não obstante a intervenção estatal ter sido iniciada no governo Vargas, seu clímax se deu no regime militar. O Estado Econômico brasileiro tem sua maior ênfase com a era das empresas “brás”: Eletrobrás, Nucleobrás, Sidrebrás. A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) havia sido criada em momento anterior (BARROSO, 2006, p. 61).

Entretanto, na década de 90, quando o papel estatal assume grande relevância, as classes empresariais põem em debate seu papel institucional. Buscavam pela desestatização no domínio econômico. Monopolizado nas mãos do Estado, o Poder Público mostrava-se como único protagonista do processo econômico.

A última fase inaugura-se com um Estado altamente criticado, sendo-lhe atribuída noções de ineficiência e de mau emprego dos seus recursos. Sucodem os modelos democráticos, adotando o neoliberalismo, em que há o alargamento do espaço público, harmonizando as ações do Estado com as das agências privadas e aumentando o número de empresas que aceitam cooperar com o Estado por meio de contratos e acordos (ARAGÃO, 2013, p. 83).

O modelo do Estado social no Brasil se exauriu mediante um grande déficit econômico deixado pelo mesmo, além do atrasado social e concentração de renda. Por mais paradoxal que possa parecer, a privatização dos serviços foi a solução encontrada por determinados setores para tentar se recuperar das ruínas deixadas pelo Estado que não conseguiu cumprir seu papel (BARROSO, 2006, p. 62).

As reformas econômicas adotadas contemplavam a extinção da restrição de entrada do capital estrangeiro, a flexibilização dos monopólios estatais e as privatizações. Reduzindo as estruturas de intervenção direta na economia, o Estado brasileiro não poderia mais ser considerado como um modelo liberal.

Contudo, a década atual é marcada por um modelo estatal pós-social. O neoliberalismo preocupava-se com a atuação no Estado na economia, suas ideias voltavam-se para uma liberdade no comércio, o que garantiria um crescimento econômico. Em contrapartida, no pós-socialismo a posição do Estado em face do particular se faz evidente. Há uma situação de retorno ao campo jurídico, aprimorando-se a tutela dos direitos fundamentais

Muda-se o foco da atuação estatal do campo econômica para o meio jurídico. O Estado passa a adotar um papel regulatório, planejador e fiscalizatório dos setores econômicos (BARROSO, 2006, p. 64). Nesse contexto histórico, surgem como protagonistas, as agências reguladoras.

Desde 1988, já era previsto na Constituição Federal o papel regulador a ser desempenhado pelo Estado, por meio de seu artigo 174. Mas, somente com leis extravagantes foram introduzidos os órgãos reguladores para setores de mercado mais específicos, como a própria ANCINE.

Diante dessa mudança de enfoque para o campo jurídico, o Estado Brasileiro adota um modelo pós-social. O neoliberalismo voltava-se para uma liberdade no comércio, o que garantiria um crescimento econômico. Em contrapartida, no pós-socialismo a posição do Estado em face do particular se faz evidente a ponto de os tribunais adquirem papel relevante ao garantir o aprimoramento da tutela dos direitos fundamentais.

Além disso, nesse novo desenho institucional estatal, o papel da sociedade é reconhecido no processo de tomadas de decisões, tanto políticas quanto administrativas. Assim que o redimensionamento do papel estatal, com a influência de propostas sociais, levam a um destaque das função do indivíduo e das comunidades nos papéis decisórios das agências reguladoras.

3.1.2. Uma Palavra sobre a Questão da Legitimidade das Agências Reguladoras

A despeito dessa nova *configuração* estatal, um dos pontos jurídicos mais tormentosos das agências reguladora é seu pretenso *déficit* democrático causado

pela administrativização – mudança do foco dos direitos sociais do Legislativo para a Administração Pública.

Antes de tudo, é necessário entender os novos mecanismos de legitimação que surgiram com o Estado Democrático. Por causa do *déficit* democrático de regulação administrativa, torna-se necessária a criação de novos espaços de discussão. Estes espaços podem ser ocupados pelos direitos, princípios e garantias constitucionais (direito de resposta e o princípio da motivação dos atos administrativos) e pelo âmbito administrativo (audiências públicas anteriores a decisões das agências que afetem direitos ou deveres, consultas públicas) (ARAGÃO, 2013, p. 105).

Também é requisito da legitimidade, sob outra perspectiva, os princípios regentes da administração pública, tal qual a razoabilidade e a eficiência, que pautam todas as decisões adotadas. Juntamente como a função de regular determinados interesses públicos, as agências reguladoras são dotadas de amplo grau de discricionariedade. Para a satisfação do interesse público, essas agências são dotadas de liberdade de tomada de decisões. Contudo, não se pode reduzir esse poder a algo arbitrário, é necessário haver uma ponderação dos interesses antes de optar por certos atos (ARAGÃO, 2013, p. 467).

Não obstante a isso, a via que vem mais sendo utilizada para conferir legitimidade à Administração Pública é a participação dos titulares dos direitos no processo de tomada de decisão que lhe eventualmente possam lhe afetar. A participação dos particulares no procedimento administrativo permite ainda uma maior ponderação dos interesses, levando a uma correta apreensão do problema e de sua solução (ARAGÃO, 2013, p. 468).

Retornando especificamente ao problema do *déficit* democrático, a crítica dirigida ao modelo das agências, grosso modo, é o de que não corresponde a um sistema que se traduz na vinculação da vontade popular e do governo. Entretanto, deve-se ter atenção para não reduzir seu conceito apenas às formas de processo eletivo, de modo a abranger também o respeito ao pluralismo, os debates participativos (JUSTEN FILHO, 2011, pp. 230-233), reduzindo o ônus argumentativo da ilegitimidade das decisões administrativas das agências independentes.

Assim, pode-se, linhas gerais, entender que o *déficit* democrático das agências reguladoras configura-se apenas nos casos de restrição à manifestação dos particulares nas próprias agências. Quer dizer, quando elas, vistas como

instituições *per se*, se protegem de qualquer tipo de intervenção, tornando-se núcleos fechados. O relevante, portanto, é o entendimento, a título de pressuposto de legitimidade, de que a existência dessas agências pode apenas ser admitida, em um contexto de Estado Democrático, quando ampliam a democracia para dentro do seu sistema, ou seja, se sua organização institucional tenha como finalidade os princípios democráticos.

3.1.3 O Caso do Cinema: a Agência Nacional do Cinema – ANCINE

Criada pelo artigo 5º da Medida Provisória 2.228-1/2001, a Agência Nacional do Cinema – ANCINE é uma autarquia, em regime especial, pertencente à administração indireta e vinculada ao Ministério da Cultura (MINC). Criada em um contexto em que o Estado passa de um mero executor para um regulador das atividades econômicas. Há de se atentar que a ANCINE regula uma atividade privada de interesse público.

Um ponto importante que deve ser ressaltado é que a ANCINE é uma agência do cinema, não do audiovisual, conforme almejado pelo III CDC e Gedic, Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica. Este grupo elaborou um projeto para a criação de uma indústria do audiovisual brasileira antes mesmo da formulação da ANCINE. A partir de suas ideias, o III CDC criou as bases para a Medida Provisória n. 2.228-1/01 (BAHIA, 2012, p. 111).

A ANCINE é uma instituição pública peculiar que possui ao mesmo tempo funções fomentadoras e reguladoras. Por essa singularidade, atua em diversas áreas estimulando a indústria cinematográfica brasileira, como no fomento à produção de filmes, fiscalização dos setores, combate à pirataria. Essa variedade de campos de atuação justifica-se pelo setor ainda não ser autossustentável, o que demanda uma atuação direta do Estado de forma expressiva.

A Medida Provisória não só regulamentou a criação da ANCINE, mas estruturou a cadeia audiovisual em um tripé de apoio que refletia a nova forma de interligação entre os três elos da cadeia: produção, distribuição e exibição. Em primeiro lugar, encontra-se o Conselho Superior de Cinema (CSC), o qual seria o formulador de políticas setoriais. Em seguida, a própria ANCINE, com as funções de fomento e fiscalização. Por fim, tem-se a Secretaria do Audiovisual (SAv), responsável pelo setor de produção de filmes. Essa complementaridade era

observada até no fato desses três órgãos serem vinculados a ministérios diferentes: o CSC à Casa Civil; a ANCINE ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); e SAV ao MinC⁴ (IKEDA, 2011, p. 45).

A nova etapa da política audiovisual deveria tornar o cinema um modelo autossustentável, já que abarcaria um campo de atuação mais abrangente. Pensando em uma interdependência dos agentes do audiovisual, seu objetivo é configurar as relações da cadeia produtiva em cadeias de valor sustentáveis.

Para isso, a ANCINE atua por meio de edições de programas e criação de fundos especializados garantindo uma maior relação entre a atuação dos seus agentes, do Estado e do próprio mercado, que voltam todos seus objetivo para a criação de um mercado audiovisual nacional totalmente integrado.

3.2. UM RECORTE: O FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

A ANCINE, conforme o exposto, é responsável pela parte operacional, acompanhando a aplicação dos recursos e o aporte financeiro, além de servir como um suporte técnico para a atuação dos seus agentes financeiros. A efetiva aplicação dos recursos é decidida pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que faz uma análise dos projetos e acompanha sua evolução anualmente controlando a aplicação dos recursos.

Como já dito anteriormente, o FSA é um fundo destinado ao desenvolvimento integrado de toda a cadeia produtiva. Criado pela Lei 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto 6.299/2007, é uma categoria específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Através do FNC, o Ministério da Cultura pode apoiar programas, projetos e ações culturais mediante o aporte direito de recursos. A intenção por detrás da criação desse fundo era de afastá-lo do raciocínio dos mecanismo de fomento indireto que baseavam-se na lógica de mercado. Por conta disso, as políticas públicas a serem promovidas por este fundo seriam mais efetivas, visto poderem selecionar diretamente os projetos a serem incentivados. Contudo, o FNC jamais se configurou como um grande meio de incentivo, já que seus critérios de concessão

⁴ Após o governo Lula, o tripé institucional foi desfeito concentrando-se todos os órgãos no Ministério da Cultura. Decreto 4.458/2003, vincula a ANCINE e o Decreto 7.000/2009, vinculava o CSC.

do benefício não eram bem delimitados e a própria lógica de aporte de dinheiro do fundo não se configurava como um mecanismo de realimentação dos recursos.

Em 2006, o MinC propôs uma reestruturação do FNC, reforçando o papel do Estado como protagonista no incentivo do audiovisual, promovendo projetos e rearranjando sua atuação nos diversos elos da cadeia produtiva. O FSA surge então como uma programação específica desse novo modelo do FNC.

O FSA formou-se pela necessidade de complementar as ausências de integração dos diferentes elos da cadeia produtiva que não eram contemplados com financiamento dos incentivos fiscais. Concebido como um marco na história das políticas públicas para o âmbito do audiovisual, sua criação retorna com o modelo de captação de recursos de maneira direta, este extinto desde o fim da EMBRAFILME.

A classe cinematográfica, ainda assombrada pela Era Collor, concluiu que a solução para um cinema que tivesse maior ocupação no mercado, era o retorno da atuação do Estado. Apesar da grande euforia, os modelos de fomento direto e indireto coexistem até os dias atuais, não se tendo encontrado um padrão que fosse suficiente para atingir plenamente o objetivo de maior participação no mercado de produtos nacionais almejado tanto pela ANCINE ou quanto pelo FSA.

Além disso, o FSA também contempla atividades associadas aos diversos setores da cadeia produtiva. Vale lembrar que esta é uma finalidade que tem sido desejada pela ANCINE desde seu projeto de criação. Justamente por isso, tem como objetivo a cooperação entre os diversos agente econômicos, a expansão e diversificação das salas de exibição, o desenvolvimento de novos meios de difusão da produção audiovisual.

“Diferentemente dos atuais mecanismos de fomento ao setor de cinema e audiovisual, baseados essencialmente em renúncia fiscal, as ações do FSA estão voltadas para atuar em gargalos específicos, identificados com base em diagnósticos, pesquisas e estudos técnicos” (FSA, 2016). Baseando-se nessas finalidades e visando um crescimento e desenvolvimento da indústria do cinema e do audiovisual, as ações do Fundo Setorial do Audiovisual seguem as seguintes diretrizes:

- Melhorar a posição competitiva das empresas brasileiras independentes do cinema e do audiovisual nos mercados interno e externo;
- Atuar em gargalos específicos de segmentos deficientemente contemplados pelos mecanismos de fomento vigentes;

- Ampliar o consumo dos produtos brasileiros do cinema e do audiovisual;
- Estimular modelos de negócios menos dependentes dos recursos públicos e compartilhar os riscos inerentes da atividade audiovisual entre os agentes públicos e privados;
- Aperfeiçoar a competência artística, técnica, gerencial e financeira das empresas brasileiras do cinema e do audiovisual;
- Estimular a produção de conteúdo cinematográfico e audiovisual com alto grau de competitividade nos mercados doméstico e internacional;
- Aperfeiçoar a capacitação profissional do setor audiovisual.

3.2.1. O Enquadramento Financeiro Normativo

As fontes de receita do Fundo Setorial do Audiovisual provém do Orçamento da União; do repasse da arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE); da cobrança de taxas, principalmente do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL; de multas; e do produto das aplicações financeiras.

A parte mais expressiva de seus recursos advém da CONDECINE. Inicialmente, havia dois tipos de CONDECINE: a “CONDECINE Título” e a CONDECINE Remessa”. A primeira incide sobre a exploração comercial de obras audiovisuais dos diversos segmentos do mercado. Já a segunda configura uma alíquota a ser paga sobre a remessa ao exterior de importâncias relativas a rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas, ou por sua aquisição ou importação.

Com a Lei 12.485/2011, foi instituída uma nova modalidade, a “CONDECINE Teles” a ser pagas pelas empresas de telecomunicação. O orçamento do FSA que, antes dependia em grande do repasse de dinheiro pelo Governo Federal, com a criação dessa nova modalidade de recolhimento, decuplicou sua arrecadação.

Como a CONDECINE é uma contribuição que tem como fato gerador a atividade audiovisual, adota-se um raciocínio de retroalimentação: quanto mais se estimular o desenvolvimento da atividade audiovisual, maior será o recolhimento do tributo, o que, por consequência, gerará uma maior recita orçamentária para o FSA.

Tabela 7: Valores Arrecadados CONDECINE

	2011	2012	2013	2014	2015
CONDECINE Títulos	R\$42.467.544,8 9	R\$64.576.514,68	R\$84.156.782,29	R\$74.862.190,50	R\$81.742.376,34
CONDECINE Remessa	R\$1.231.283,24	R\$5.088.092,11	R\$10.949.724,98	R\$7.386.676,12	R\$9.658.599,62
CONDECINE Teles		R\$655.667.562,6 9	R\$711.561.365,3 2	R\$702.263.960,3 6	R\$759.960.485,6 4
TOTAL	R\$43.698.828,1 3	R\$725.332.169,4 8	R\$806.667.872,5 9	R\$784.512.826,9 8	R\$851.361.461,6 0

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Esses recursos arrecadados podem ser utilizados em quatro diferentes formas de aplicação: investimentos retornáveis; empréstimo reembolsáveis, o proponente pega o valor e depois devolve sua totalidade ou parcialidade; equalização, redução de encargos financeiros nas operações de financiamento; valores não reembolsáveis, o valor é dado ao proponente a fundo perdido.

Esse modelo de investimento se assemelha com o adotado pela EMBRAFILME. Um financiamento sobre operações com adiantamento de renda, ou seja, é uma operação de risco compartilhado entre agente público e privada.

Desde 2011, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES tornou-se o agente financeiro central do FSA. Todos os recursos do orçamento são repassado para o BNDES que se responsabiliza pela supervisão e contratação das instituições que irão operacionalizar as linhas de ação do FSA. A Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, a Caixa Econômica Federal e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, são os demais agentes financeiros cadastrados, atuando cada um deles em linhas de ação distintas.

3.2.2. Projetos e Linhas de Ação

Os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual são alocados em linhas de ação específicas, seguindo uma lógica que prioriza o investimento em setores considerados urgentes.

Linha de ação A: Produção de Longa Metragem. Voltada para o investimento em produção independente de obras cinematográficas de longa metragem brasileira, incluindo coproduções internacionais.

Linha de ação B: Produção Independente de Obras Audiovisuais para a Televisão. Focada em operações de investimento em produção independente de

obras audiovisuais televisivas, tanto para televisão aberta ou por assinatura, incluindo coproduções internacionais.

Linha de ação C: Aquisição de Direitos de Distribuição de Obras Cinematográficas de Longa Metragem. Dedicada aos investimentos em aquisição de direitos de obras cinematográficas de longa metragem, de produção independente, que tenham como objetivo a exploração comercial em todos os segmentos do mercado.

Linha de ação D: Comercialização de Obras Cinematográficas Brasileiras de Longa Metragem no Mercado de Salas de Cinema. Orientada para operações de investimento em comercialização de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem, de produção independente, para exibição em salas de cinema.

3.2.3. Linhas de Ação e Investimento

Após apresentar a metodologia de escolha dos projetos para cada linha de ação, será feita uma análise de seus resultados. Pretende-se demonstrar as possíveis contradições do modelo de atuação em todas as janelas do audiovisual e do cinema, com a real destinação de sua receita.

Tabela 5: Valores Disponibilizados para Investimento em Cada linha de Ação

Linha/Ano	2008/09	2009/10	2010/11*	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
A	15.000.000	39.262.606	34.000.000	50.000.000	30.000.000	30.000.000	40.000.000
B	7.000.000	17.757.261	20.000.000	91.460.202	100.000.000	-	-
C	10.000.000	22.500.000	25.000.000	50.000.000	110.000.000	-	-
D	5.000.000	7.500.000	5.000.000	950.112	10.000.000	-	-

* Não houve chamada pública em 2011, somando-se a seus valores os do ano de 2012.

Fonte: Fundo Setorial do Audiovisual/ANCINE

Tabela 6: Valores Investidos em Cada Linha de Ação

Linha/Ano	2009	2010	2011*	2012	2013	2014	2015
A	14.999.999	38.951.440	33.997.246	1.296.949	53.967.907	40.177.637	40.000.000
B	3.125.879	17.757.222	19.980.000	8.516.626	44.408.136	58.978.658	61.248.912
C	10.000.000	22.495.700	22.500.000	-	40.047.400	32.143.341	58.899.487
D	1.353.667	1.994.655	700.000	-	699.840	2.163.413	3.200.000

* Em 2012, 2013 e 2014 foram necessária complementações de recursos à linha de ação A.

Fonte: Fundo Setorial do Audiovisual/ANCINE

De início, verifica-se que o foco original, quando os primeiros editais foram lançados, era a produtoras cinematográficas (Linhas A e C). Se os mecanismos de incentivo fiscal realçaram apenas a produção cinematográfica, em detrimento de outros elos da cadeia produtiva e de outros segmentos de mercado, percebe-se que o FSA, em sua primeiras linhas, similarmente, deu ênfase a esse setor (IKEDA, 2011, p. 202).

Em contrapartida, a linha C promove um vínculo direto entre a produtora e a distribuidora. Assegurando o lançamento da obra por meio de uma distribuidoras nacional, maiores oportunidades terão elas de disputarem com as *majors* os direitos de distribuição dos longa metragens nacionais. Como consequência, maior atuação comercial terão elas, podendo competir efetivamente no mercado.

Os investimentos para a linha C, na maioria das vezes, foram tão elevados quanto os da linha A, para estimular justamente a produção de filmes nacionais. Contudo, observa-se que em 2013, há uma mudança de cenário e o setor de distribuição, pela primeira vez, ganha maior importância que a simples produção.

A linha D nada mais é do que a comercialização das obras. As distribuidoras assumem um menor risco para a divulgação das obras, gerando uma despesa menor. As distribuidoras nacionais tem um capital de giro menor em comparação às estrangeiras, havendo o financiamento das despesas de comercialização pelo FSA, estimula-se a aprofundação de filmes nacionais nas salas de exibição.

Por fim, a linha B reconhece que os recursos não devem ser voltados apenas para o segmento de mercado do cinema, mas também para o meio televisional, seja a televisão fechado ou aberta, com a transmissão de obras independentes no canais nacionais, fazendo frente ao conteúdo estrangeiro. A partir de 2012, a televisão começa a obter timidamente um papel mais expressivo, adquirindo maior investimento no seu segmento.

O FSA oferece um grande potencial para desenvolver e efetivar políticas públicas nas diferentes janelas que compõe a cadeia produtiva do cinema e nos diferentes segmentos do audiovisual. Contudo, mesmo existindo financiamento para o setor de distribuição, aumento nos recursos para a televisão independente, a produção cinematográfica congrega ainda maior parte dos recursos para si.

3.3. UM EXAME DAS JANELAS DE ATUAÇÃO

3.3.1. Produção

Em função da linha de ação A, foi criado o edital PRODECINE 01. O PRODECINE é um programa voltado para o fomento da cadeia produtiva do cinema. Especificamente, o edital 01 volta-se para a seleção, em regime de concurso público, de projetos de produção independente de obras cinematográficas de longa-metragem.

De início, é importante deixar claro que os projetos são enviados para o FSA em determinado ano, mas o resultado final, dos filmes selecionados, só é divulgado no ano seguinte. Além disso, apesar dos filmes serem selecionados em um ano, sua efetiva comercialização, pode ocorrer em anos diversos.

Tabela 8: Quantidade de Obras Lançadas que Foram Selecionadas Pelo PRODECINE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Quantidade de Projetos Selecionados	33	71	61	94	74	312	367
Filmes Comercializados (Por Ano de Lançamento)	4	11	16	17	24	28	31
Filmes Nacionais Lançados	82	73	100	83	129	114	128

Fonte: Fundo Setorial do Audiovisual/ANCINE

Verificando os dados apresentados pela tabela 6, percebe-se que a ideia de integração da cadeia produtiva de uma forma mais sistemática já demonstra seus resultados nos dados de filmes que receberam o investimento do FSA. A cada ano, o número de produtores que recebem o aporte de recursos aumenta de maneira gradativa. Entretanto, dentre o universo de projetos selecionados, poucos são comercializados.

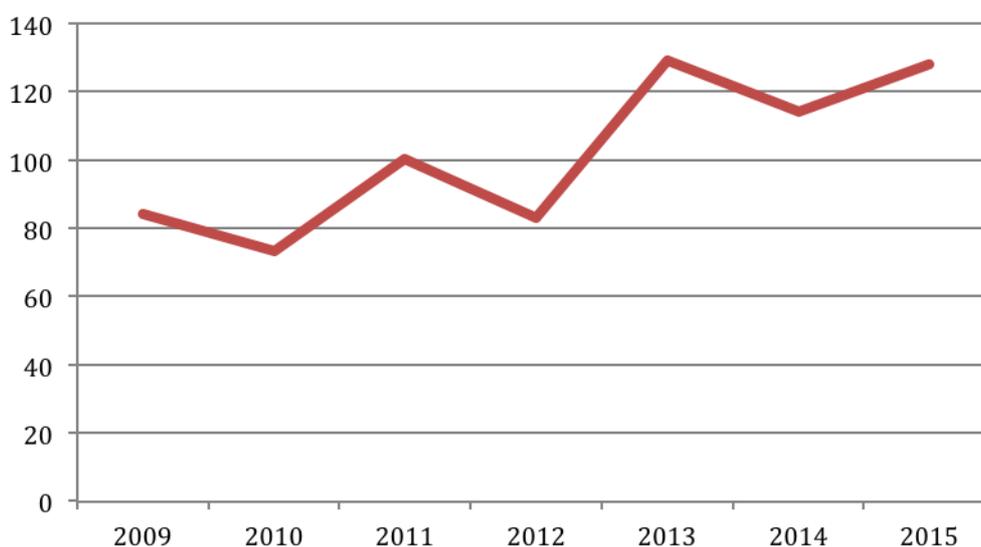
O número dos projetos lançados vem aumentando de forma bem tímida, demonstrando uma demora na resposta de produção – investimento – exibição. A cadeia ainda apresenta problemas estruturais entre problemas de intercomunicação entre seus agentes culturais e econômicos, o que leva a um retorno mais lento.

É certo que o recursos apenas são disponibilizados para aqueles filmes que contenham uma possibilidade de retorno do investimento. Apesar de muitos filmes serem selecionados, poucas são as produções com potencial de retorno, o que se percebe pelas tabelas. Além do mais, se poucos são os filmes que são comercializados que contam com o investimento do FSA, o restante está preferindo utilizar-se dos mecanismos de fomento indireto.

O método pelo qual o valor aplicado na produção de um filme é abatido do valor do imposto de renda é preferível à qualquer forma de aplicação utilizada pelo FSA, no caso de ser um agente cinematográfico não independente. Aqueles que contam com o apoio das empresas privadas, valem-se dos mecanismos de fomento indireto, pois a redução do imposto de renda para estes demonstra-se mais atrativa.

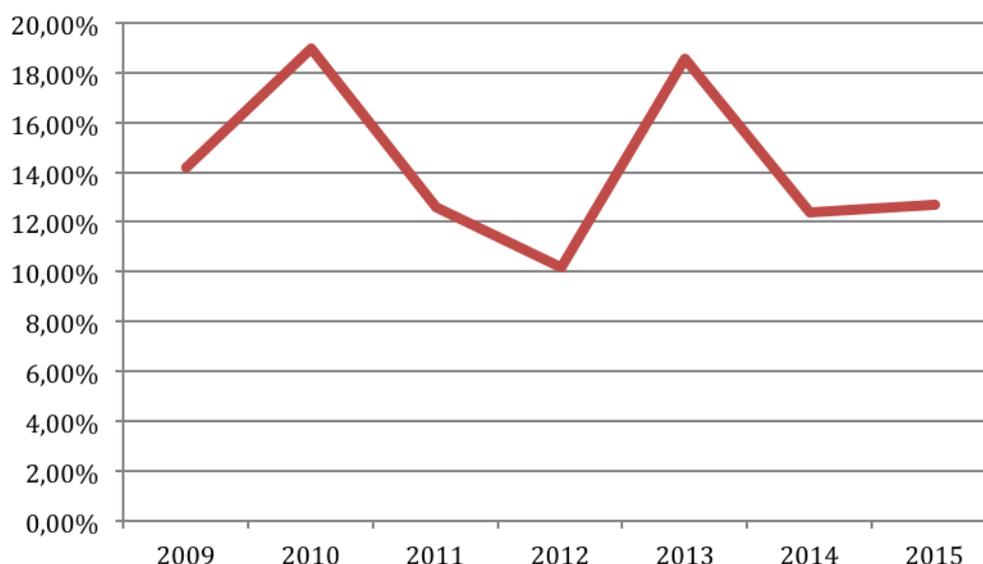
Contudo, deve ficar claro que para algumas produtoras e distribuidoras independentes, o investimento pelo FSA é o único meio de aporte de recursos que elas possuem. Mesmo com um retorno vagaroso, elas conseguem que seu filme seja produzido ou até mesmo exibido contando com o investimento do Estado. Caso contrário, provavelmente, suas ideias nunca sairiam do papel.

Gráfico 6: Lançamento de Filmes Nacionais



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Gráfico 7: *Market Share* Nacional (%)



Fonte: Filme B.

De acordo com a curva de tendência do gráfico 6, depreende-se que houve um impacto positivo no número de filmes lançados, de 84 em 2009 filmes para 128 em 2015. Contudo observando o gráfico 6, não houve o corresponde impacto no *market share*, cujas curvas não se assemelham muito, exceto a partir de 2012. Mesmo assim, sua repercussão vem sendo bem menor que os dados de lançamento de filmes brasileiros.

A manutenção do *market share* nacional vem a depender de uma pequena quantidade de títulos. Para que o *market share* possa competir com os números estrangeiros é necessário que haja um estímulo à produção de filmes com um potencial de competitividade, ocasionando um crescimento no mercado.

3.3.2. Distribuição

O segmento de distribuição no Brasil apresenta uma particularidade: o mecanismo de incentivo contido no Artigo da Lei 8.685/1993, o qual abatia no valor do imposto de renda o valor a ser pago pela remessa ao exterior de obras audiovisuais exploradas em território nacional, desde que houvesse coprodução de obras independentes nacionais.

A mecânica do Art. 3º da Lei do Audiovisual ocorre da seguinte forma. As empresas brasileiras que explorarem obra audiovisual no Brasil, quando remeterem para o exterior o valor de seus rendimentos. ou o valor da compra da obra a preço

fixo, para as distribuidoras estrangeira, terão que pagar 15% sob o valor dessa remessa (ZAVERRUCHA, 1996, p. 39).

Caso a distribuidora opte pelo benefício fiscal, haverá o abatimento de 70% do valor do imposto de renda a pagar, caso coprodução de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. Os 30% restantes do imposto deverão ser recolhidos para a Receita Federal. Caso não opte por esse benefício, a empresa recolherá normalmente 100% do seu imposto de renda (ZAVERRUCHA, 1996, p. 39). Esse incentivo acabou concentrando a distribuição das obras nacionais para os filmes com maior apelo comercial.

Apesar disso, a única *major* que fez essa opção diversas vezes foi a Columbia. A razão se dá pelo fato de que a legislação de imposto de renda americano, dispõe de um benefício denominado *Tax Credit*. Este consiste em um abatimento do imposto de renda a ser pago pelas matrizes norte-americanas dos valores investidos por estas empresas em países estrangeiros em atividade comerciais – nelas inclusas, a exploração de obras audiovisuais.

A pequena participação da *majors* nos filmes nacionais, acabou levando a edição da Medida Provisória 2.228-1/2001 que criou a CONDECINE Remessa. Esta nada mais é do que um acréscimo de 11% no valor da taxa a ser paga pela remessa. A empresa apenas se absteria de pagar essa sobretaxa se optasse pelo Art. 3º da Lei do Audiovisual (IKEDA, 2012, p.5). Esta é a razão pela qual o valor arrecadado pela CONDECINE Remessa é substancialmente inferior a suas outras modalidades.

Para tentar competir com esse incentivo fiscal, a PRODECINE 02 investe em obras cinematográficas brasileiras, de produção independente de filmes de longa metragem, que visem sua distribuição no mercado. Ao longo dos anos, o número de filmes lançados por distribuidoras nacionais foi aumentando gradativamente e as distribuidoras estrangeiras foram perdendo espaço. Entretanto, percebe-se que crescimento não foi acompanhado pelo aumento do número de projetos selecionados de distribuidoras independentes que requisitaram o financiamento pelo FSA.

Tabela 8: Quadro Comparativo de Lançamentos de Filmes Nacionais por Distribuidora e com Investimento do FSA

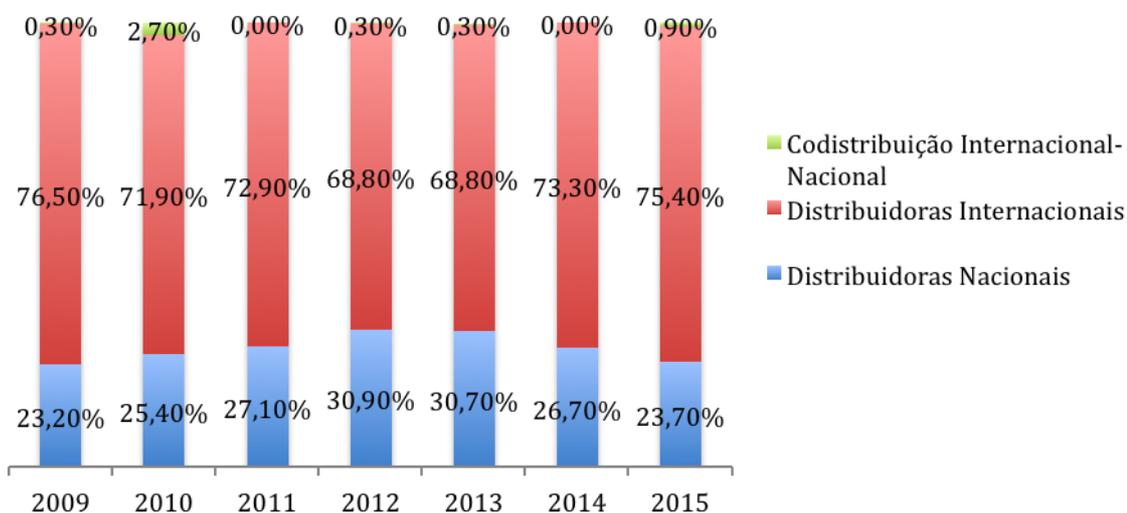
	Distribuidoras Nacionais	Distribuidoras Internacionais	Quantidade de Filmes Selecionados pelo PRODECINE 02 - FSA
2015	123	5	8
2014	107	7	26
2013	121	5	12
2012	75	6	31
2011	90	10	0*
2010	61	10	16
2009	72	11	16

* Não houve chamada pública em 2011.

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE

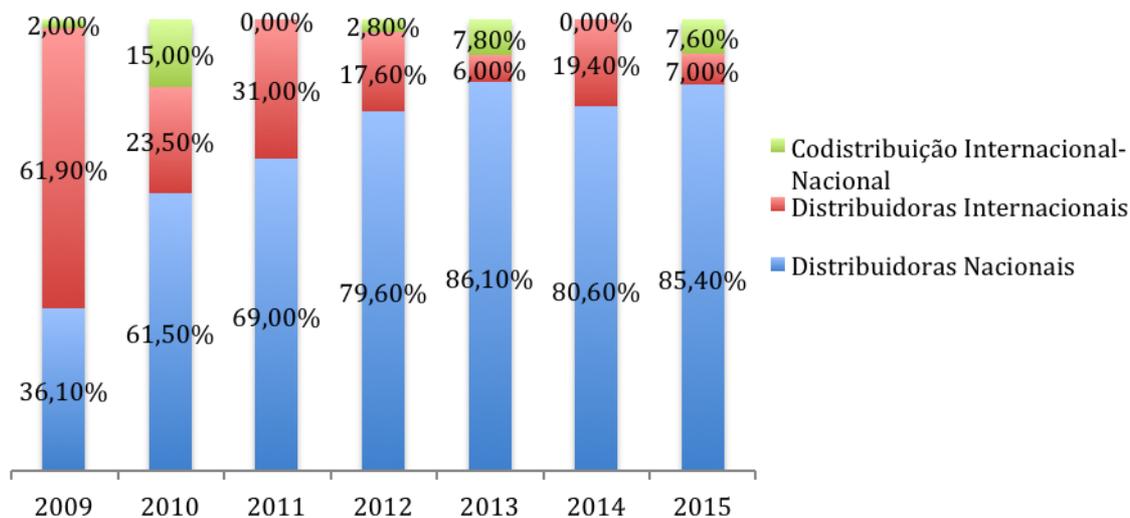
Apesar da quantidade de filmes nacionais distribuídos por empresas nacionais ser maior que os das distribuidoras internacionais, o valor arrecadado pelos filmes que distribuem é expressivamente maior. Isto porque filmes estrangeiros tem um apelo comercial maior que os brasileiros.

Gráfico 8: Distribuição de Filmes Exibidos no Brasil (Nacionais e Estrangeiros) – Participação por Renda de Origem da Distribuidora



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Gráfico 9: Distribuição de Filmes Nacionais – Participação por Renda de Origem da Distribuidora



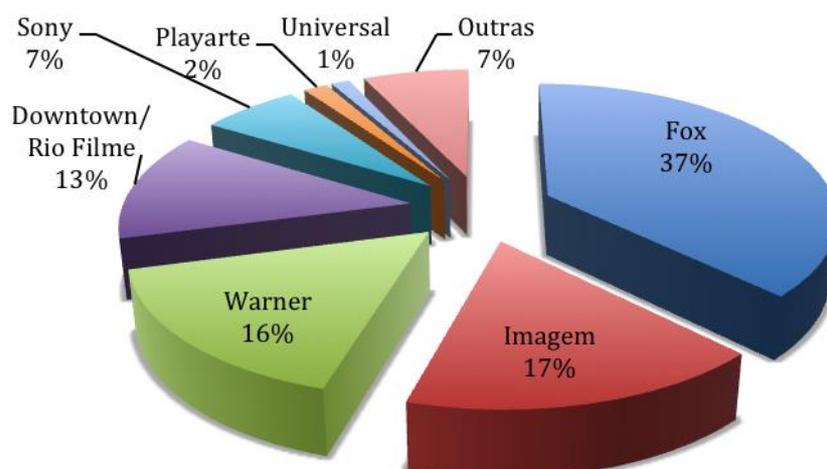
Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Mesmo o *market share* de filmes estrangeiros ser maior que o de filmes nacionais, acarretando em uma maior arrecadação para as distribuidoras internacionais, principalmente suas *majors*, esse cenário não mais é observado no âmbito de filmes nacionais.

Como pode-se observar, em 2009, as *majors* FOX, Warner, Sony e Universal contavam com mais da metade da renda dos filmes nacionais por elas distribuídos. As distribuidoras independente não tinham muito domínio nessa área, restando uma parcela pequena de retorno de valores para elas. Já, em 2015, o cenário muda: as *majors* Fox e Universal contam com um pequeno fragmento de renda obtido pelos filmes distribuídos. As distribuidoras independente dispõem de uma grande fração de renda dos filmes nacionais.

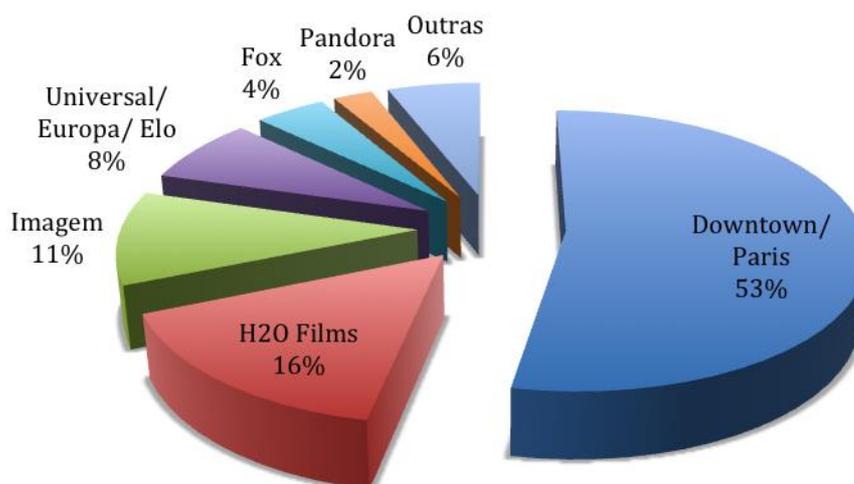
Essa alteração de contexto é devida ao crescimento de políticas públicas que estimulam outras áreas da cadeia produtiva do cinema além da produção. O PRODECINE/FSA é um exemplo desse mecanismo que estimulou a integração das diferentes janelas de atuação, partindo de um viés de integração da cadeia produtiva do cinema.

Gráfico 10: Participação por Renda por Distribuidora de Filmes Nacionais em 2009



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Gráfico 11: Participação por Renda por Distribuidora de Filmes Nacionais em 2015



Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

3.3.3. Exibição

Apesar de existirem salas em todos os estados, sua distribuição pelo território nacional é bem desigual. Mais da metade das salas estão concentradas em 7 estados (GO, MG, PR, RJ, RS, SC e SP). Ou seja, os demais estados, que juntos contemplam mais da metade da população do Brasil, não possuem um vasto número de salas para atender a demanda.

Os municípios brasileiros entre 100 a 500 mil habitantes são os que apresentam maior crescimento no número de salas nos últimos anos (2015-2009), com uma média de 31,9%. Nesta faixa, 68% das cidades possuem salas de exibição. Se subirmos de faixa habitacional (mais de 500 mil habitantes), 99% das cidades possuem salas de exibição.

Isso se deve ao apoio do segmento de exibição dado pela ANCINE, seja através do apoio direto com o Prêmio Adicional de Renda – PAR ou do Programa Cinema Perto de Você, programa resultante do PROINFRA/FSA, ou mesmo através de outros mecanismos que estimulam a construção e modernização das salas: Regime Especial de Tributação para o Desenvolvimento da Atividade de Exibição Cinematográfica- RECINE e novas linhas de crédito.

Tabela 9: Distribuição de Salas de Exibição por Estado

UF	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AC	3	3	7	4	5	5	4
AL	5	10	14	14	14	29	29
AM	31	41	41	41	47	56	63
AP	5	6	6	6	4	7	17
BA	76	82	78	84	88	83	87
CE	40	44	45	40	49	79	86
DF	93	80	73	76	81	81	87
ES	45	47	47	51	53	61	69
GO	76	74	80	86	94	99	99
MA	11	17	20	21	33	34	46
MG	191	184	197	213	217	241	252
MS	17	17	23	24	28	29	30
MT	28	27	27	27	36	36	42
PA	21	28	32	41	48	52	66
PB	20	20	25	26	26	26	34
PE	53	54	59	79	81	89	88
PI	10	10	10	10	10	14	26
PR	141	145	152	160	171	178	169
RJ	254	269	297	307	312	325	353
RN	14	19	19	19	31	31	31
RO	12	12	12	13	13	16	16
RR	5	5	6	6	6	6	15
RS	139	142	151	163	171	163	156
SC	72	83	96	109	113	114	122
SE	14	14	14	14	19	19	19
SP	730	770	812	869	915	947	986
TO	4	3	9	14	13	13	13
Total	2110	2206	2352	2517	2678	2833	3005

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

Em meados dos anos 80, a queda no público que frequentava o cinema, gerou uma redução no número de salas de cinema. As salas de rua foram substituídas por salas em shoppings centers, estas com menor número de assentos e com telas de tamanho menor. Com a implementação das salas *multiplex*, o público frequentador de cinema voltou a crescer.

Dessa forma, 89,8% das salas existentes em 2015 estão localizadas em shoppings centers, sendo as salas de rua compostas por apenas 10,2% do total existente. A queda dos cinemas de rua do anos 80 tem continuado até os dias atuais. Desde 2009 até 2015, a queda no número de salas foi de 23,1%. Em contrapartida, enquanto o número de salas de rua caem, o número de salas equipadas com sistema 3D ou 4D aumentam, seguindo um padrão internacional.

Tabela 10: Local de Funcionamento das Salas de Exibição

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Shopping s Centers	1.712	1.822	2.002	2.177	2.343	2.488	2.699
Cinema de Rua	398	384	350	340	335	345	306

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

De acordo com os dados da distribuição do número de salas por empresas, conclui-se que este é um mercado bastante competitivo, dado que as grandes empresas detêm a propriedade de uma minoria dos pontos de exibição. Quando, porém, observa-se a distribuição do público, verifica-se que a maior parte dos ingressos vendidos concentra-se nas mãos dos três maiores grupos: Cinemark, Cinépolis e GSR. As grandes empresas possuem maior facilidade na aquisição de pacotes de filmes das firmas distribuidoras, já que dispõem de um maior número de pontos de venda e, portanto, maior poder de negociação.

Tabela 11: Ranking das Empresas Exibidoras em 2015

	Circuito Exibidor	Complexos	%	Total de Salas	Salas Digitais	% Digital
1	CINEMARK	78	10,5 %	592	592	100,0%
2	CINÉPOLIS	44	5,9%	341	341	100,0%
3	GSR	33	4,4%	186	186	100,0%
4	ARAUJO	27	3,6%	138	138	100,0%
5	CINESYSTEM	24	3,2%	135	135	100,0%

Fonte: Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual/ANCINE.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou fazer uma análise das políticas públicas para o setor cinematográfico e audiovisual desde a criação dos primeiros órgãos voltados para o cinema. Procurei mostrar que o Estado tentou atuar na indústria do cinema por meio de diversas políticas culturais empregadas em cada contexto que se voltava para determinados elos da cadeia produtiva.

Para isso, fez-se necessário entender que o cinema é um bem simbólico, assim como a cultura. O mercado dos bens simbólicos não se reduz apenas ao modelo econômico adotado, mas leva em consideração outros fatores, como os elementos culturais presentes no processo de construção da identidade de um povo.

Por ser um bem especial, este merece uma proteção do Estado para sua efetivação. Ademais, para que ele tenha uma certa expressão no mercado, é necessário que o Estado adote políticas públicas para sua consumação. No caso do cinema, as políticas culturais adotadas variaram conforme o contexto político e o grau de atuação do Estado no domínio econômico como também segundo os estágios de formação da cadeia industrial do mercado cinematográfico.

A partir da década de 1930, o Estado atuou de forma pontual no âmbito do cinema, com ações voltadas ora para a educação e ora para a exaltação do nacionalismo. Suas medidas adotadas não objetivavam o desenvolvimento do mercado cinematográfico, mas queriam veicular, por meio do cinema, um modo de propaganda para o governo.

A década de 50, foi marcada pela constituição de grupos voltados para a indústria cinematográfica, que reivindicavam uma atuação mais integralizada das ações estatais. Merece destaque o Grupo de Estudo da Indústria Cinematográfica (GEIC) que propunha ações voltadas para o investimento de capital estrangeiro na indústria.

Em 1966, o Instituto Nacional do Cinema (INC) é criado com uma política voltada para o desenvolvimento da indústria cinematográfica, que compreenderia todos os elos da cadeia produtiva e o fomento do filme nacional, em razão da ampla divulgação apenas de filmes estrangeiros. Esse órgão foi marcado pelas políticas de fomento adotadas, fortalecendo o parque produtor.

Seu modelo inovador para a época, criou as bases para a formação da Empresa Brasileira de Filmes (EMBRAFILMES). Suas atribuições foram expandidas, com objetivos de atuação nos elos de distribuição e promoção dos filmes nacionais, setores estes que foram idealizados no campo de atuação do INC.

A ideia de cadeia produtiva era concretizada aos poucos nessa época. O Estado conseguia atuar de maneira mais efetiva na promoção do filme brasileiro pela primeira vez na história. Essa agregação dos setores de produção e distribuição, com o fim de formarem uma cadeia de valor, teve sua expressão máxima no período com a criação do Conselho Nacional de Cinema (CONCINE). A EMBRAFILMES seria responsável pelo fomento e o CONCINE pela regulação do cinema.

Nos anos 90, a EMBRAFILME havia sido extinta em vista no modelo neoliberal que vinha sendo adotado. As leis Rouanet e do Audiovisual, criadas nessa época como forma de fomento por meio da renúncia fiscal, representam uma nova forma de atuação do Estado no mercado cinematográfico. Esse é o meio termo encontrado entre o total monopólio do Estado na época da EMBRAFILMES e de sua abstenção no governo Collor, em que o Estado tenta apoiar o desenvolvimento de projetos cinematográficos pelo benefício fiscal da renúncia.

O cinema nessa época tem uma explosão de obras lançadas, ganhando maior notoriedade entre o público nacional e maior visibilidade no exterior. Embora essas leis de incentivo tenham obtido um resultado positivo, elas não atuavam em todos os elos da cadeia produtiva, apenas na produção cinematográfica.

Nesse contexto, no III Congresso Brasileiro do Cinema foi proposta a criação de um órgão que atuasse de maneira sistêmica na cadeia produtiva. Assim, surgiu a Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Buscando a autossustentabilidade do setor audiovisual, a ANCINE teve suas ideias baseadas em um tripé institucional: o Conselho Superior de Cinema (CSC), formularia a política nacional do cinema; a Secretaria do Audiovisual (SAv), seria responsável pela produção de filmes; e a ANCINE, pelo fomento e desenvolvimento da indústria.

Anos depois, foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), um fundo inovador para a época, inserindo novas formas de aplicação de recursos. Esse fundo contemplou os outros elos das cadeias produtivas que não eram abrangidos pelas leis de incentivo. Este era o objeto de estudo central deste trabalho: a

efetividade da atuação do FSA em todos os elos da cadeia produtiva e seus impactos para o cinema nacional sob o enfoque da normatividade jurídica.

A conclusão que se chegou foi a de que o FSA consegue atuar de uma maneira mais dinâmica na cadeia produtiva do audiovisual, de modo a gerar uma maior sustentabilidade. Porém, ele necessita de um modelo mais rápido de gestão financeira, pois mesmo selecionando vários projetos para aplicar seus recursos, o retorno das obras, no critério de comercialização é lento.

Dentre as obras brasileiras lançadas nos últimos 7 anos, 17,69% representam o montante de títulos que contaram com o apoio do fomento direto do FSA. As demais ou valem-se dos outros meios de fomento direto, os quais não foram objeto de estudo deste trabalho, ou dos benefícios fiscais. Os mecanismos de fomento indireto são mais atrativos para empresas de grande porte já que não tem que restituir o dinheiro investido. Pelo contrário, o Estado abate o valor do montante investido no imposto de renda das empresas, podendo chegar a 100%.

O ponto é que, segundo dados disponibilizados pelo FSA, o retorno do investimento de cada ano soma um pouco mais de 50%. Esse valor não deveria ser o esperado, pois assim o próprio fundo teria que arcar com o prejuízo.

Além do mais, a maior porcentagem do retorno vem da linha C – produção via distribuidora. A linha A – produção de obras cinematográficas – segmento da cadeia produtiva que foi valorizado durante muitos anos, obtém um retorno de menos de 20% do dinheiro investido.

Noutras palavras, infere-se que o setor de produções não é o elo mais rentável da cadeia produtiva. Pelo contrário, chega a ser dispendioso, já que poucos dos seus títulos são rentáveis e, em diversos casos, o retorno obtido até o ano de 2015 somava a quantia ridícula de R\$ 0,00.

Mesmo diante desse cenário financeiro não muito atrativo, a parcela de produções de obras independentes aumentou, o que representa um resultado positivo, já que o FSA apenas incentiva o produtor independente. A questão é que apenas aumentou a produção, mas esses filmes ainda não foram lançados no mercado.

Em contrapartida, o setor de distribuição obteve uma melhora significativa comparado a todas as épocas de evolucionais do cinema. Pode-se afirmar, com base nos dados apresentados ao longo do trabalho, que finalmente uma política

pública foi feita com perfeição para este setor que antes era relegado a segundo plano.

Mesmo na época da EMBRAFILME, em que tentou-se criar um tímido fluxo de cadeia, os elos que receberam mais atenção foram a produção e a exibição. Até então, não havia uma maior preocupação com o setor, o que parece ter sido um dos muitos problemas do insucesso dos filmes brasileiros.

De nada adiantava fazer uma excelente produção, nem mesmo ter excelentes salas de exibição equipadas com aparelhos de última geração, se a conexão entre esses dois agentes, que deveria ser feita por uma distribuidora brasileira, era feita por uma *major* internacional. A escolha dos filmes rentáveis, com apelo de mercado, são feitos pelas distribuidoras. Como eram as estrangeiras que detinham grande parcela do mercado, para elas era preferível distribuir um filme estrangeiro e, em raros casos, um brasileiro.

Esse cenário mudou com a possibilidade de investimento ofertada pelo FSA. O fundo possui duas linhas voltadas para as empresas distribuidoras independentes. A linha C é voltada para aquelas empresas independentes que necessitem de dinheiro para adquirir os longa-metragem, estreitando assim o contato entre produtoras e distribuidoras. Como também há a linha D, uma operação de fluxo-contínuo de caixa voltada para investir na comercialização dos filmes. Quer dizer, as distribuidoras contam com o auxílio financeiro tanto para a compra dos longas como também para a comercialização dos filmes, tornando-os atrativos para as salas de cinema.

Os resultados demonstram que as *majors* não mais controlam o mercado de filmes nacionais. As distribuidoras independentes detêm grande parcelas dos filmes lançados. Em vista disso, coproduções internacionais tornam-se mais atrativas com os resultados positivos.

Quanto ao setor de exibição, o número de salas em cada estado no Brasil vem aumentando durante os anos e sua presença em shoppings centers também. Isso demonstra que o cinema está tendo um retorno positivo da população, o que aumenta também a visibilidade dos próprios filmes nacionais.

O investimento para a modernização das salas e expansão do seu parque conta com a ajuda de outros programas de incentivo, como o Programa Cinema Perto de Você. O diferencial desse setor é o fato de sua modalidade de investimento

não ser reembolsável. Assim, existem linhas financeiras que investem, mas é a fundo perdido.

Não importa a forma de investimento, se reembolsável ou não, por meio de um fundo ou de um programa. O que se tentou analisar foi o impacto da ação integrada e sistêmica da ANCINE em toda a cadeia produtiva do audiovisual, principalmente por meio de seu principal fundo de investimento, o FSA.

O resultado torna-se claro após essa exposição. A ANCINE e o FSA conseguiram realizar políticas públicas de maneira a tornar a cadeia do audiovisual algo fluído. Não mais se vê ênfase em apenas um dos elos da indústria. Essa nova forma de atuação, acabou por gerar excelentes resultados comparados com o modelo adotado pela EMBRAFILME.

A produção nacional ainda não conseguiu fazer frente ao poderio das produções estrangeiras. Contudo, as distribuidoras nacionais já contam com mais da metade dos filmes nacionais comercializados por elas. E o parque exibidor demonstra uma constante linha de expansão.

Provavelmente, na década que se segue, a visibilidade do cinema nacional irá crescer, aumentando, por consequência, o *market share* do produto nacional. Caso isso seja alcançado, o filme brasileiro poderá, enfim, ter sua atuação mais notável no próprio mercado interno, o que poderá, também, despertar um prestígio internacional maior às produções nacionais.

Entretanto, ideal de um mercado autossustentável não é compartilhado, em vistas dos dados coletados. A indústria do audiovisual ainda está longe de poder se sustentar sozinha. Além disso, estamos na melhor época de desenvolvimento do produto nacional e contamos com a intervenção do Estado. O ponto é saber mensurar o grau de ingerência com do poder público. A cadeia produtiva não se reduz apenas aos agentes econômicos, mas leva em conta a atuação do Estado e a resposta do mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Joaquim Canuto Mendes de. **Cinema contra cinema**: bases gerais para um esboço de organização do cinema educativo no Brasil. São Paulo: Editora, 1931.

ANCINE. Agência Nacional do Cinema. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/>. Acesso em: 14/08/16.

_____. CONDECINE. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/condecine>. Acesso em 17/08/16.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BAHIA, Lia. **Discursos, políticas e ações**: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras**: constituição, transformação do estado e legitimidade democrática. Em: *Agências reguladoras e democracia* (Gustavo Binenbojm org.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BRASIL. **Decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1937.

_____. **Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939**. Dispõe sobre o exercício de atividades de imprensa e propaganda no território nacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, 30 de dezembro de 1939.

_____. **Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, 02 de julho de 1986.

_____. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991**. restabelece princípios da lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o programa nacional de apoio à cultura (PRONAC) e dá outras providências. Brasília, 23 de dezembro de 1991.

_____. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, 20 de julho de 1993.

_____. **Medida provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Estabelece princípios gerais da política nacional do cinema, cria o conselho superior do cinema e a agência nacional do cinema - ANCINE, institui o programa de apoio ao desenvolvimento do cinema nacional - PRODECINE, autoriza a criação de fundos de financiamento da indústria cinematográfica nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e dá outras providências. Brasília, 6 de setembro de 2001

BRDE. Banco Regional do Desenvolvimento do Extremo Sul. **Chamadas Públicas**. Disponível em: <http://www.brde.com.br/fsa/chamadas-publicas/>. Acesso em 17/08/16.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **O Governo Collor e a Modernidade em Tempos Incertos**. Em: *Novos Estudos CEBRAP* nº 29, março 1991.

BRUNNER, José Joaquín. **La cultura como objeto de políticas**. Em: *Material de Discusión*. Chile: Biblioteca Flacso, 1985.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

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

HÄBERLE, Peter. **Teoria de la constitución como ciência de la cultura**. Madrid: Tecnos, 2000.

_____. **Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997.

IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**, 2011. 217 f. Dissertação de Pós-Graduação em Comunicação. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2011.

_____. **O art. 3º da lei do audiovisual e as políticas públicas para o setor audiovisual na “retomada”**. I Encontro Internacional de Direitos Culturais. Fortaleza, 2012.

FILME B. **Evolução de mercado**. Disponível em: <http://www.filmeb.com.br/estatisticas/evolucao-do-mercado>. Acesso em: 17/08/16.

FSA. Fundo Setorial do Audiovisual. Disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/o-que-e-fsa/introdução>. Acesso em 17/08/16.

_____. Fundo Setorial do Audiovisual: Documento de Diretrizes. Disponível em <http://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/documentoDiretrizes2.pdf>. Acesso em 17/08/16.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Agências reguladoras e democracia: existe um déficit democrático na “regulação independente”?**. Em: O poder normativo das agências reguladoras (Alexandre Santos de Aragão org.). 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Agência nacional do cinema – ANCINE: comentários à medida provisória nº 2.228-1, ao decreto nº 4.121/02 e à lei nº 12.485/11**. São Paulo: Atlas, 2015.

MICHEL, Rodrigo Cavalcante; AVELLAR, Ana Paula. **Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas**. Nova Economia (UFMG. Impresso), v. 24, p. 491, 2013.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Economia e Política Cultural: acesso, emprego e financiamento**. Coleção Cadernos de Políticas Culturais Volume 3. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

SANTOS, José Luiz dos. **O que é cultura**. 16º edição. São Paulo: Brasiliense, 2006.

SIMIS, Anita. **Estado e cinema no Brasil**. 1º Edição. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

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

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery; MIDDLEJ, Suylan. **Capítulo 4:** A constituição e a democracia cultural. Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

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

_____. **Verde cor de direito:** lições de direito do ambiente. Coimbra: Edições Almedina, 2002.

SOUZA, José Inácio de Melo. **Descoberto o primeiro filme brasileiro.** Revista USP, n. 19, set./out./nov. 1993, p. 170-173.

ZAVERUCHA, Vera. **Lei do Audiovisual:** Passo a Passo. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.