



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

Pedro Paulo Ribeiro Calderaro

**O DIREITO À CULTURA E O CONTEXTO CINEMATOGRAFICO
BRASILEIRO: mecanismos de incentivo à produção independente e a
importância cultural do cinema**

Brasília-DF
2022

Pedro Paulo Ribeiro Calderaro

**O DIREITO À CULTURA E O CONTEXTO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO:
mecanismos de incentivo à produção independente e a importância cultural do cinema**

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

Orientador: Prof. Tédney Moreira da Silva.

Brasília

2022

Pedro Paulo Ribeiro Calderaro

**O DIREITO À CULTURA E O CONTEXTO CINEMATOGRAFICO BRASILEIRO:
mecanismos de incentivo à produção independente e a importância cultural do cinema**

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

Orientador: Prof. Tédney Moreira da Silva.

Brasília, _____ de _____ de 2022.

BANCA AVALIADORA

Prof. Orientador

Prof(a). Avaliador(a)

AGRADECIMENTOS

Como tudo na vida nós dependemos de exercer a gratidão. Gratidão pela vida propriamente dita, gratidão pelas oportunidades, pelos projetos, pelas conquistas, pelas derrotas, pelas noites bem dormidas, pelas noites mal dormidas, pelos sorrisos e pelos choros. Viver em equilíbrio faz parte do exercício de gratidão.

Mas nesse processo, que inclui necessariamente a evolução pessoal, indelevelmente temos pessoas a nossa volta que foram triviais. Pessoas que acreditam em nós, que apostam caro em nossas virtudes porque sabem que somos capazes de grandes conquistas. Nos altos e baixos impostos pelo nosso maior desafiador, isto é, o “eu interior”, temos aquelas pessoas que não soltam a nossa mão e se preciso for vão lutar contra esse nosso ser interior que nos leva para baixo.

São essas pessoas que sabem o que nós abandonamos em prol de uma redenção. Num doloroso processo de autoflagelo, criamos o trauma de imaginar que por conta de negligência e soberba, seremos punidos, mas essas pessoas estão aqui para nos mostrar que a vida pode ser mais leve, até com nossos fardos e nossos erros. Elas nos mostram que a evolução é diária, mas seu resultado não tarda quando decidimos agir e reconhecemos o que foi e, sobretudo, o que será.

Por isso, agradeço as pessoas mais importantes da minha vida. Aquelas que ajudaram nesse processo, que caminharam ao meu lado nesses 5 anos de curso e chegaram até aqui, que viram as minhas inúmeras facetas, minhas inúmeras decisões, que viram minha evolução. Minha conquista é delas também, pois mal pisaram numa sala de aula comigo, mas sempre estiveram ali nos meus e nos seus pensamentos.

A entrega desse trabalho simboliza esse momento de *grand finale* como num bom filme épico. Misturo aqui minhas grandes paixões pessoais, o cinema com o Direito, esse último que apareceu de repente, mas que mudou a minha vida para sempre e aprendi a ser igualmente apaixonado.

RESUMO

Resumo: O presente trabalho busca compreender os principais mecanismos de incentivo à atividade cinematográfica no Brasil, sejam as leis de incentivo à atividade cultural, sejam os fundos de financiamento, seja a participação da iniciativa privada em troca de benefícios fiscais. Ainda, busca-se entender e analisar como funcionam os órgãos que fiscalizam, cuidam, escolhem os projetos, enfim, quem de fato faz a ponte entre esses incentivos e os cineastas e produtoras. O trabalho irá revisar a proteção constitucional, sempre lembrando o dever do Estado e da sociedade de cuidar da cultura nacional. Nesse caso, por não haver previsão constitucional do termo “cinema”, iremos discutir o papel da cultura na Carta Magna que, por sinal, inspirou as demais leis infraconstitucionais. Serão analisadas as leis de promoção da cultura, seu histórico, importância, contribuições e formas de financiamento, com a finalidade de mostrar como o ordenamento jurídico contribui para (ou dificulta) o desenvolvimento dessa linguagem artística. Depois, mostrará como funcionam e quem são os órgãos que tratam da parte cultural, tanto pessoas jurídicas de Direito Público quanto de Direito Privado. A relevância do tema é pautada tão somente na importância da atuação legislativa e administrativa no aporte cultural para a emancipação das manifestações artísticas, que são relevantes para a construção da identidade nacional. É destacado como que essas manifestações devem ser valorizadas, mas que, no entanto, devido ao amplo abismo social no Brasil e muitas vezes o próprio descaso dos governos com essa matéria, são problemas que podem ser sanados com a devida atuação e valorização do Estado, com os incentivos fiscais e fomentos diretos, que, por sua vez, são mecanismos úteis para o financiamento de filmes independentes, porta de entrada para muitas carreiras promissoras que destacam em suas obras peculiaridades invisíveis de muitos setores da sociedade relevantes para a construção da identidade nacional. No final, veremos o impacto no financiamento de produções cinematográficas, visualizando conceitos como identidade, resgate histórico e análise crítica.

Palavras-chave: incentivo à cultura; direito à cultura; ANCINE - Agência Nacional do Cinema; cinema; identidade nacional; produção independente.

A gente não quer só comida
a gente quer comida, diversão e arte
Comida (1987), Titãs

SUMÁRIO

Introdução	07
Cap. I - Principais mecanismos de acesso para atividade cinematográfica no Brasil	09
1.1. A arte e a relevância do direito ao cinema	09
1.2. Leis de incentivo à produção cinematográfica no Brasil	12
1.3. O papel da ANCINE - Agência Nacional de Cinema	17
Cap. II - O resguardo constitucional da proteção à produção cinematográfica	21
2.1. Princípios constitucionais relativos à produção cultural	21
2.2. A literalidade constitucional relativa ao tema	22
2.3. O alcance das normas constitucionais sobre a proteção às linguagens artísticas	23
Cap. III - O Sistema Nacional de Cultura e sua atuação no Distrito Federal	26
3.1. A Emenda Constitucional n.º 71, de 2012	26
3.2. Os programas de incentivo à produção cinematográfica independente e a proposta da ANCINAV	27
3.3. Exemplos de produção cinematográfica independente no Distrito Federal	32
Considerações finais	35
Referências	38

INTRODUÇÃO

Aos 19 de junho de 1898, chegou em um navio, vindo da França, o italiano Affonso Segretto, um cinematógrafo que acabara de fazer um curso em sua terra natal sobre imagens em movimento e que, para colocar em prática o que havia aprendido, resolveu fazer uma cinematografia da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro/RJ. Mal Affonso Segretto sabia a importância daquele momento, pois ali nascia o cinema brasileiro.

Cinema, do ponto de vista técnico, consiste basicamente em uma série de imagens (*frames*) colocados um ao lado do outro e que são reproduzidos em alta velocidade com uma luz jogada sobre elas e refletida em uma tela. Um conjunto de imagens que, por causa da alta velocidade, dão a ilusão de movimento é a definição básica dessa linguagem, mas, do ponto de vista estético, o cinema consiste em uma história contada por meio de som e imagem, carregada com um tom cômico ou dramático que provocam no espectador emoção e reflexão.

Assim sendo, o cinema apresenta-se como uma arte, que permite o engrandecimento cultural e social do ser humano, a expansão de sua reflexão acerca da própria condição e a sabedoria quanto aos dilemas vividos em sociedade. Portanto, do ponto de vista cultural, o cinema é como qualquer outra forma de arte, uma expressão humana que espelha situações sociais ou ficcionais que permitem a autoidentificação.

Dada a relevância do cinema, o objetivo deste trabalho é o de averiguar como o direito à cultura é garantido ou inviabilizado pelo ordenamento jurídico nacional atual. O baixo investimento público na produção cinematográfica e as dificuldades de obtenção de apoio na divulgação das obras induzem os cineastas, por vezes, à condução solitária de suas produções. Por isso, estudar o papel do Direito na facilitação de tais conteúdos assume relevância social.

Mas para que essa arte exista, alcance o público e cumpra seus objetivos a partir dos pontos de vista citados, não basta a criatividade do diretor, a precisão do roteirista, a maestria de um ator ou atriz: são necessários recursos e incentivos públicos e privados, normatizados. Logo, esta monografia está estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “*Cap. I - Principais mecanismos de acesso para atividade cinematográfica no Brasil*”, apresenta-se a relevância da arte e, deste modo, do cinema para a formação humana. Ainda, apresentam-se as leis de incentivo à produção cinematográfica no Brasil e, principalmente, o papel da ANCINE - Agência Nacional de Cinema, responsável pela condução de tais produções.

No segundo capítulo, intitulado “*Cap. II - O resguardo constitucional da proteção à produção cinematográfica*”, descrevem-se os princípios constitucionais relativos à produção cultural e a literalidade constitucional relativa ao tema, discutindo o alcance de tais normas sobre a proteção às linguagens artísticas.

Por fim, no terceiro capítulo, intitulado “*Cap. III - O Sistema Nacional de Cultura e sua atuação no Distrito Federal*”, problematizam-se as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 71, de 2012 e a finalidade dos programas de incentivo à produção cinematográfica independente, com alguns exemplos desenvolvidos ou em desenvolvimento no Distrito Federal. A metodologia utilizada é a bibliográfica qualitativa.

CAPÍTULO I

PRINCIPAIS MECANISMOS DE ACESSO PARA ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA NO BRASIL

1.1 A arte e a relevância do direito ao cinema

O cinema como manifestação artística veio em um ponto comum da subjetividade de uma pintura e da objetividade da fotografia. Enquanto a primeira se preocupava com as expressões das realidades espirituais e substituir o mundo exterior pela subjetividade estética refém do universo heterogêneo do pintor, a fotografia residia na sua objetividade essencial, o objeto ali representado que funciona como uma impressão digital, sem estar munida do gosto artístico do fotógrafo; sendo assim, nasce a primeira manifestação artística sem a presença da consciência humana: a formação do objeto ali sobreposto era suficiente para um poder de credibilidade ausente em qualquer obra pictórica. Nesse âmbito, o cinema surge como uma consecução no tempo da objetividade fotográfica ao mesmo tempo que livra a pintura de uma paralisação na subjetividade limitada à uma moldura ali exposta e à subjetividade do pintor. O cinema, por não ser frio como a fotografia e nem limitado ao gosto de um único sujeito, surgiu como um fenômeno idealista, como uma forma de linguagem pura que satisfaz a obsessão do realismo e do simbolismo (BAZIN, 2018, p. 28-36).

Mas para que seja atendida essa forma de linguagem, a arte de fazer cinema demanda cenário com diferentes estilos, interpretações e iluminações. A sua manifestação como linguagem depende de maquinários muito peculiares, depende portanto de todo um arsenal de procedimentos para impor aos espectadores sua interpretação do acontecimento ali representado (BAZIN, 2018, p.103-104).

Câmeras, luzes, projetores, locações, vestuário, geradores de energia, tudo que é essencial para a manifestação artística do cinema demanda recursos ali investidos na produção. Por ser, portanto, uma indústria que demanda investimentos muito elevados para a viabilidade técnica da produção cinematográfica não pode depender apenas de investimentos privados, tem que contar com o apoio do Estado (FRANÇA, 2005, p.14).

O Direito, intimamente ligado ao processo regulatório, atua como parte essencial para aplicabilidade e alocação desses recursos meramente econômicos, como bem ensina o economista George J. Stigler, em 1971, *in verbis*: “[...] tarefa central da Teoria Econômica da

Regulação é explicar quem vai receber os benefícios ou os fardos da regulação, qual é a forma que a regulação vai tomar e quais são os efeitos da regulação sobre a alocação de recursos” (STIGLER, 1971).

Dessa forma, a regulação da atividade cultural no país, principalmente para alocação de recursos confere uma consequência distributiva (VIEIRA, 2015, p.22), onde o Estado deveria continuar mantendo atuação reguladora, com base na importância social dos bens ali protegidos (OSLAK, 1998). Nesse sentido o “Estado Positivo”, diretamente atuante no mercado, como produtor e fornecedor, alterou sua concepção institucional e por consequência o paradigma de intervenção no domínio privado através de normas, adequando-se, portanto, como um “Estado Regulador”. E nessa nova relação de Estado com a sociedade, acabou por cristalizar interesses, resistência e pressões setoriais (MAJONE, 1999), que no cenário brasileiro, em plena década 1990, despertou os interesses de certos grupos que defendiam um projeto cada vez mais industrialista para o cinema brasileiro (IKEDA, 2015).

O apoio governamental através da regulação é justificado pelo argumento da identidade nacional, pela sua importância do ponto de vista social, político e pelo seu poder de formar mentalidades. Isso explica, portanto, a busca legítima de implementação dos aparatos institucionais no seio dos mecanismos de incentivo para impulsionar o setor (FRANÇA, 2015, p.211).

Na hora de competir com o cinema estrangeiro, pulsante no Brasil, o cinema nacional, até então sujeito à lógica da autorregulação do livre-mercado, deixou-se naufragar. Nisso, o Estado, para que houvesse uma competição justa, enxergou necessidade de regular o setor, para que assim as partes envolvidas tivessem cada vez mais acesso à igualdade de condições, traduzidas em equipamentos de qualidade, recursos técnicos e financeiros (FRANÇA, 2015, p.87).

Para evitar uma avalanche de material estrangeiro vindo ao país que por consequência contribui para uma certa “colonização cultural”, Marcos Marins, integrante do grupo *Internet Cinema Brasil*, diz que “[...] ninguém tem o direito de ocupar a mente de um povo [...], a não ser que esse povo conceda [...]. Por isso o Estado tem o direito de regular isso (a atividade cinematográfica), porque se trata de um espaço mental do povo” (MARINS: 200, p.56) (FRANÇA, 2015, p.88)

Em junho de 2000, em Porto Alegre, ocorreu o III Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), reunindo diferentes entidades e associações representativas de diversas categorias no cinema nacional, fossem elas de produtores, distribuidores ou exibidores. O congresso, sob a presidência do cineasta Gustavo Dahl, se reuniu para discutir as formas de incentivo à cadeia

produtiva da indústria cinematográfica e, como uma maneira de tornar o cinema nacional cada vez mais autossustentável (LIMA, 2015, p.10), propôs que o Estado fosse mais participativo no setor, em ressonância com a ideia de que “cinema é problema do governo” e também com a profética declaração feita pelo próprio Gustavo Dahl, que mais tarde viria a ser o primeiro presidente da ANCINE (FORNAZARI, 2007, p.23):

O fato de a indústria cinematográfica brasileira ter-se mantido sempre afastada das grandes forças econômicas do país privou-a de uma cobertura política indispensável à obtenção de certas medidas governamentais necessárias à sua afirmação. [...] será indispensável que o Governo Federal lhe volte os olhos e intervenha no mercado no sentido de sua regulação, e na indústria, no sentido de proteção para seu desenvolvimento. (DAHL, 1966, pp. 202-3).

Para tanto, a ideia da atuação do Estado por meio de regulação é caracterizada como um pretexto de reconhecer que o cinema tem um forte poder político e ideológico, principalmente no que tange ao desenvolvimento cultural do país na construção permanente da nossa identidade nacional. E por isso, o Estado tem o dever de garantir e defender os espaços de construção e preservação, mas sempre com o aspecto neutro acerca das esteticismo das manifestações artísticas, impossibilitando que quaisquer órgãos estatais, inclusive os de função jurídico-constitucional, sejam arbítrios em assuntos artístico-estéticos (MARTINS, 2013).

E é nesse cenário que o cinema atua com o poder de exercício da imaginação, e ainda com teor democrático, ele pode criar, sonhar, ou produzir arte, elementos tão necessários ao desenvolvimento da liberdade (FRANÇA, 2015, p.89).

1.2 Leis de incentivo à produção cinematográfica no Brasil

As leis de incentivo que mais se destacaram no cenário cinematográfico do Brasil foram a Lei Rouanet, Lei do Audiovisual e as disposições trazidas pela MP n.º 2228-1 (Medida Provisória da ANCINE), elaboradas no período entre 1992 e 2001. O impacto dessas medidas foi relevante, pois, segundo constatação do Ministério da Cultura (AUTRAN, 2000), entre os anos de 1995 e 1998, foram produzidos 72 longas-metragens graças às normas daí derivadas.

Pode parecer um crescimento modesto, porém em comparação com início dos anos 1990, na extinção da EMBRAFILME e da Fundação do Cinema Brasileiro, os dois principais órgãos de fomento e gestão do setor, a atividade cinematográfica brasileira estava começando a dar seus primeiros sinais de vida depois de muito descaso, principalmente quando se considera que a média de produção era de dois longas-metragens por ano. Apesar dessa melhora quantitativa, que se traduz também em um crescimento do público, a produção cinematográfica brasileira continua enfrentando problemas sérios para o seu pleno desenvolvimento (AUTRAN, 2000).

Até a virada do milênio, o Brasil produziu obras excepcionais que foram sucesso de público e de premiações, por méritos artísticos e estéticos. Nesse sentido, o Brasil chegou a ser indicado três vezes ao prêmio de melhor filme estrangeiro no Oscar (*Academy Awards*) pelos filmes de *O Quatrilho*, de Fábio Barreto; *O que é isso, companheiro?* de Bruno Barreto e por *Central do Brasil*, de Walter Salles. Além disso, no mesmo período, o cinema brasileiro produziu uma das obras mais aclamadas e respeitadas ao redor do mundo, o filme *Cidade de Deus*, de Fernando Meirelles, no ano de 2002, indicado nas categorias de melhor diretor, melhor roteiro adaptado, melhor edição e melhor fotografia. Vemos, portanto, o fenômeno conhecido como “cinema de retomada”, principalmente quando se observa a fase anterior de estagnação (CARDOSO; CATELLI, 2007).

Existem substancialmente duas formas de incentivo à atividade cinematográfica no Brasil, quer seja por fomento direto ou indireto. O fomento indireto tão somente se trata do Estado atuar como intermediário, estimulando a ação de entes privados como parte intrínseca do processo, e não mais intervinha diretamente no processo econômico, produzindo ou distribuindo filmes. Ao passo que esse modelo, central no financiamento da produção cinematográfica, foi complementado com o retorno do fomento *direto* automático, a partir da criação do Fundo Setorial do Audiovisual, com o advento da Lei 11.437/06. Dessa maneira o Estado passou a atuar como fomentador direto (IKEDA, 2015).

À título de elucidação do fomento direto, temos como protagonista o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Os recursos ali postos são provenientes da Contribuição para o desenvolvimento do cinema nacional (CONDECINE), paga por produtoras e até emissoras de televisão, e também de um percentual do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). (LIMA, 2015, p. 16).

O FSA ganhou notoriedade na medida em que o Estado saiu de uma posição neutra e passou a recuperar o poder de decisão mais ativa no setor, engajando e promovendo todo o segmento do mercado audiovisual no país. Isso posto, o Estado passa a escolher e ainda ter a oportunidade de investir em produções das camadas mais fragilizadas da sociedade, camadas que demandam urgência ou gargalos a serem sanados (LIMA, 2015, p.16).

O Fundo é dividido em linhas de ação, para o devido direcionamento dos recursos: Linha A, relacionada a produção de longa-metragem; Linha B referente a produção independente para TV; Linha C que trata da distribuição ou aquisição de direitos de distribuição das obras; e Linha D em relação a comercialização dos filmes (LIMA, 2015, p.16-17).

Para dar uma demonstração de como é alocação de recursos do FSA, no ano de 2010 foi realizado um comitê de investimentos do Fundo Setorial Audiovisual, onde participaram diversos integrantes da ANCINE, devido à sua competência de gerenciar o fundo (como é citado no tópico 1.3) e outros representantes da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP. Foi aprovada pelo comitê, a partir de defesas orais feitas pelos representantes dos proponentes dos respectivos projetos cinematográficos que almejavam os recursos do fundo e da averiguação do potencial de retorno comercial de cada obra contemplada, uma chamada pública no valor de R\$ 39.262.605, 60, nos seguintes termos:

RELATÓRIO Nº 03/2010, de 09 de setembro de 2010 - AO COMITÊ GESTOR DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (CGFSA)

A Agência Nacional do Cinema – ANCINE, na qualidade de Secretaria Executiva do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), nos termos do artigo 11, §1º do Decreto nº 6.299/2007, relata à Presidência do Comitê Gestor do FSA que, em caráter excepcional, com a concordância da maioria absoluta dos membros do referido Comitê, realizou consulta eletrônica para adoção de decisões urgentes relativas à replicação das linhas de ação do Fundo Setorial do Audiovisual. Consoante as mensagens eletrônicas anexadas, adotou-se a seguinte decisão:

1 – Tendo em vista que, na Chamada Pública PRODECINE 03/2009 – Linha de Comercialização (Linha D), o valor total solicitado pelo conjunto dos proponentes habilitados (R\$ 1.994.655,00) foi inferior ao valor total disponibilizado para a referida Linha (R\$ 7.500.000,00), o saldo não utilizado (R\$ 5.505.345,00) será redirecionado para a Linha de Produção Cinematográfica (Linha A) – PRODECINE 01/2009. Assim, considerando-se a suplementação proposta, os recursos alocados à Linha A atingirão o montante de até R\$ 39.262.605,60 (trinta e nove milhões duzentos e sessenta e dois mil seiscentos e cinco reais e sessenta centavos).

É o relatório que se faz necessário apresentar.

Manoel Rangel
Diretor-Presidente da ANCINE (ANCINE, 2010)

O Fundo Setorial do Audiovisual tornou-se um mecanismo muito eficiente não só na distribuição de recursos para o setor, como também no estímulo ao mercado das produtoras independentes a partir de suas participações diretas, o que demonstra uma “democratização” do fomento, ainda que o Estado esteja diretamente investindo na atividade e seja parceiro econômico do sucesso da obra (LIMA, 2015, p. 17) ainda tímidas de holofotes e notoriedade pelo público e por grandes distribuidoras (assunto que será aprofundado no último capítulo).

Portanto, o FSA possibilita uma ação direta do Estado para alocação de recursos nos diversos segmentos do setor (CAMARGO, 2012, p.144). No entanto, há que se destacar que o Estado também averigua os riscos da produção cinematográfica (relativas às linhas de ação do FSA) que aporta basicamente: o incremento de obras cinematográficas com potencial de competição nos mercados internos e externos, nos diversos segmentos de público; viabilização de projetos de coprodução internacional; e a dinâmica para o processo de realização e distribuição cinematográfica no mercado interno. Nesse sentido os projetos são pautados no mérito de comercialização, já que estão em jogo também os recursos do Estado que, assim como as produtoras, não querem sair perdendo (LIMA, 2015, p.17).

Na modalidade de fomento indireto, as empresas privadas ou pessoas físicas realizam um aporte de capital num determinado projeto, sendo que o valor é abatido – parcial ou integralmente – no imposto devido (CESNIK, 2002). Historicamente falando, esse modelo baseado em renúncia fiscal, era de certo modo uma resposta às acusações de clientelismo na escolha dos projetos financiados até então pela Embrafilme, pela modalidade da atuação direta (AMANCIO, 2000).

Porém, muito mais do que acusações de clientelismo, essa forma de incentivo representava os anseios de determinado grupo de poder que defendia um projeto industrialista que desse maior autonomia para o cinema brasileiro. Um grupo que tão somente buscava reconquistar um mercado interno com grande potencial que rapidamente passou a ser plenamente ocupado pelo cinema hegemônico, visando reparar o trauma do período de 1992, em que apenas 3 filmes nacionais foram comercializados e durante três anos a participação dos filmes nacionais foi inferior a 1% (ALMEIDA; BUTCHER, 2003).

A Lei nº. 8313 de 23 de dezembro de 1991 (BRASIL, 1991), em sua vigência instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultural (Pronac). Foi denominada oficialmente de Lei de Incentivo à Cultura, e que mais tarde se tornou conhecida como “Lei Rouanet”.

Ela foi proposta pelo então secretário de cultura do Governo Collor, Sérgio Rouanet, que assim que tomou posse, organizou pesquisas e fez reuniões com diversos setores da classe artística, ouvindo queixas e reivindicações. Nesse âmbito, o intuito era o de substituir o principal mecanismo legislativo de incentivo à atividade cultural no país, a Lei nº 7.505/1986 (Lei Sarney) (MARSON, 2006, p.43).

Instituído pela secretaria de cultural, chefiada por Sérgio Rouanet, o Programa Nacional de Apoio à Cultura – PRONAC, passou pelo crivo do Senado Federal e do Congresso Nacional, e, portanto, passou a se chamar Lei Rouanet. De acordo com a proposta de Rouanet, os projetos culturais poderiam ser beneficiados a partir de três mecanismos diferentes (MARSON, 2006, p. 43).

Visto isso, a Lei Rouanet estabelece o *Incentivo a Projetos Culturais*. Esse mecanismo funciona na lógica em que as pessoas (físicas ou jurídicas) podem ter do total do dinheiro investido deduzido dos seus impostos de renda. E assim, esse mecanismo pode ser utilizado em artes cênicas; livros sobre arte; artes visuais; e muitas outras, incluindo, é claro, a produção cinematográfica (MARSON, 2006, p.44).

Outro mecanismo importante para compreender o funcionamento da Lei Rouanet, é o *Fundo Nacional de Cultura*. Esse fundo de financiamento cultural tem como fonte de seus recursos provenientes do governo federal através do Tesouro Nacional; doações; conversão da dívida etc. Os projetos são analisados por “órgão competente do governo”, evidentemente se tratando, nesse caso, da secretaria de cultura (MARSON, 2006, p.43-44).

O terceiro mecanismo de investimento instituído pela Lei Rouanet, é o *Fundo de Investimentos Culturais e Artísticos (FICART)*. Esse mecanismo é peculiar em relação aos outros por conta da forma em que os recursos são obtidos, pois o valor do projeto cultural a ser financiado, é dividido em cotas colocadas no mercado financeiro, balcões de negociações, bolsa de valores etc., e podem ser compradas por acionistas. As empresas que comprarem essas cotas estão, evidentemente, sujeitas às volatilidades do mercado, podendo ter lucros ou prejuízos de acordo com o que o projeto financiado arrecada. Porém, essa compra é eivada de uma garantia, isto é, se houver prejuízo a empresa poderá ainda abater o valor investido na folha do imposto de renda; se houver vantagem tem seu lucro taxado (MARSON, 2006, p.44).

O artigo 18 da Lei Rouanet traz a modalidade de abatimento do imposto de renda devido a títulos de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por

pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural, como através de contribuições ao Fundo Nacional de Cultura. Ou seja, elas podem alcançar esse benefício de dedução fiscal tanto através da contribuição direta a determinados projetos quanto pela contribuição direta ao FNC (BRASIL, 1991).

O “incentivo a projetos culturais”, baseado na renúncia fiscal, depende tão somente da natureza jurídica do agente, do tipo de aporte (doação ou patrocínio) e das perspectivas de visibilidade do segmento cultural beneficiário (IKEDA, 2015).

Nesse cenário, é importante destacar a diferença entre o Art. 25 e o Art. 18 da Lei Rouanet, que diz respeito ao alcance da dedução fiscal do patrocínio no imposto de renda das pessoas físicas ou jurídicas. Significa dizer que no Art. 18 a dedução fiscal engloba a integralidade daquilo que foi utilizado para custear, a título de patrocínio ou doação, obras audiovisuais de curta e média-metragem e festivais, projetos de preservação dessas expressões artísticas específicas que dificilmente conseguem patrocínio e retorno monetário para quem as produz, está aí a justificativa para a dedução integral, pois assim mantém o princípio de dedução fiscal decrescente da Lei Rouanet para obras com poucas expectativas de retorno. Ao passo que no Art. 25, a dedução fiscal fica na faixa de 30% do valor investido nos projetos e 40% dos que foi doado, nisso os contribuintes podem deduzir os valores despendidos como despesas operacionais (DALLACOURT, 2011).

Segundo Marcelo Gil Ikeda, o Pronac (Programa Nacional de Cultura) instituído pelo art.1º da Lei Rouanet, tem como base a complementaridade de três mecanismos, que são: Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o incentivo a projetos culturais. Para o autor, na modalidade de apoio a projetos audiovisuais com isenção fiscal, a Lei Rouanet acabou sendo vista como sinônimo do mecanismo do que ele chama de “mecenato”, tão somente significando o tal mecenato (IKEDA, 2015).

Para além do que foi dito em relação ao benefício trazido pela Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet), tem-se uma nova redação no artigo 1º da Lei do Audiovisual (8.685/1993), isto é, a de que até o exercício fiscal de 2024 os contribuintes que investirem em obras audiovisuais podem deduzir do imposto de renda as quantias relativas a compra de direitos de comercialização das referidas obras desde que esses investimentos sejam revertidos em ações no mercado de capitais aprovadas em leis e autorizadas pela Comissão de Valores Imobiliários (CVM).

Com isso, quem produz cinema e aprova um projeto pode lançar no mercado mobiliário certificados de investimento que correspondam a no máximo 80% do custo total do projeto e não tenham custado mais que 3 (três) milhões de reais e desde que os projetos tenham sido

aprovados pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Essas quotas de comercialização do produto audiovisual, cada uma dessas quotas garante ao patrocinador um percentual sobre as receitas do filme (BRASIL, 1993).

Aquele que investe recursos em projetos audiovisuais pode reverter 100% do valor investido em despesas operacionais (IKEDA, 2015,), isto é, terá o benefício de redução da tributação de Lucro tributável da empresa, seja ele em lucro real (ZAVERRUCHA, 1996, p. 8).

1.3 O papel da ANCINE - Agência Nacional de Cinema

No final da década de 1990, o Brasil sofreu os efeitos de uma recessão mundial galopada pela crise dos Tigres Asiáticos em 1997 que afetou diversas economias emergentes e se intensificou com a crise da moratória da Rússia ainda em período de transição pós-União Soviética, nisso a confiança de investidores externos despencava nos países emergentes, principalmente no Brasil, gerando uma grande fuga de capitais especulativos de diversas empresas da iniciativa privada, que obrigou o país a desvalorizar o recém-nascido Real (DE ALMEIDA, 2001).

Nesse cenário, começou a notar que o financiamento por meio de incentivos fiscais era tão somente sensível a quaisquer variações na economia global, que por consequência, voltava à tona a traumática defasagem no setor que sofreu um impacto imediato nesse período de recessão. No entanto, o projeto cultural estatal de caráter industrialista e autossustentável, em parceria com o próprio setor cinematográfico, foi consolidado com a criação da ANCINE, e a partir daí o horizonte era o mercado, ou seja, o cinema precisava ser atraente comercialmente para investimentos de empresas privadas, muito pertinente com a ideia de independência da atuação por parte do Estado (MARSON, 2006, p.174).

Com a ideia de reformulação do papel do Estado durante a época do Governo de FHC, que muito tinha a ver com o famoso “consenso de Washington”, em que o Estado atuava como “o menor denominador comum” das políticas públicas (WILLIAMSON, 2000), o III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em 2000 na cidade de Porto Alegre, propôs a criação de um órgão gestor (uma agência reguladora, típica do modelo neoliberal da economia), para fiscalizar e controlar o cumprimento da legislação do cinema ressonante com a ideia de que o Estado continuaria funcionando como regulador e não como interventor munido de parcialidade de órgãos como a Embrafilme (IKEDA, 2015).

Nisso, o contexto sociopolítico da criação da ANCINE, vinha na catarse do ideal de “menos Estado para melhor Estado” (OSZLAK; FELDER, 2000), onde as agências reguladoras

vinham munidas de fatos objetivos e consistentes para a legitimação da melhor eficácia do aparato estatal e de políticas públicas (FORNAZARI, 2007, p.26). Bem como implicaria relembrar o núcleo da atuação estatal (e não de governo) pelo “princípio da neutralidade de conteúdo” (AGUIAR, 2013, p. 32). Nesse sentido, a ANCINE tinha as seguintes características institucionais:

- a) Entrada no setor audiovisual de novos “atores” (empresas de telefonia, celular, TV à cabo e Internet), que trabalham com a agência para estabelecer políticas e soluções mais eficazes em busca de credibilidade afastando qualquer possibilidade de instabilidade e falta de autonomia; (FORNAZARI, 2007, p.25-26);
- b) Pleno funcionamento de leis de incentivo à produção cultural, passando a gerar maior disponibilidades de recursos, carreados pelo Estado e pela iniciativa privada. Justamente com a ideia de preencher um vácuo institucional de gestão das políticas públicas no setor, por meio de um “isomorfismo institucional” em que as unidades de Estado se tornam pertinente para aplicação da políticas públicas criadas pelo governo federal, ou seja, uma estrutura burocrática (como a ANCINE) é importante para efetivar, controlar e padronizar essas leis criadas pela coalização no poder, e bem como para garantir a sobrevivência das mesmas agências afastando qualquer perigo de extinção por falta de eficiência na gestão propriamente dita (MEYER; ROWAN, 1991, p.49);
- c) Oportunidade de retorno financeiro e movimentação mercadológica (divulgação de imagem de empresas e empreendimentos culturais, estratégia de marketing, disseminação de marcas etc.), com a manutenção da estrutura de renúncia fiscal fiscalizada pela própria agência em prol da eficiência (FORNAZARI, 2007, p.26-27);
- d) Necessidade de criação de uma massa crítica, pelos cineastas e produtores que cobram a sustentabilidade da indústria cinematográfica no âmago de ressaltar a importância cultural e sociológica do cinema na formação de uma identidade nacional (FRANÇA, 2005, p.94).

A ANCINE, que tinha como meta principal a autossustentabilidade da indústria, criada pela Medida Provisória 2228-1 de 6 de setembro de 2001, reforçou o projeto industrialista do setor, isto é, de valorização de projetos nacionais (CESÁRIO, 2009). No Art.3º da MP, temos a institucionalização do Conselho Nacional do Cinema, que tem entre suas atribuições o estímulo à presença de conteúdo nacional na distribuição de filmes pelo país, reforçando o foco da política pública que é catalisar a oferta de filmes nacionais (ROSSO, 2019, p.41).

Para fugir da volatilidade econômica, atenuada pela crise internacional do final dos anos 90, em que os mecanismos indiretos de fomento do cinema estavam sujeitos (IKEDA, 2015), a existência da ANCINE foi além desses benefícios fiscais até então predominantes. Por fim sua existência também se pautou no incentivo direto, circunstanciado pelo financiamento proveniente de multas administrativas arrecadadas na fiscalização dos descumprimentos de preceitos normativos de distribuição de filmes, como por exemplo a obrigatoriedade na exibição de obras nacionais por um prazo previamente estabelecido por decreto, prevista no Art. 55 da MP; através de dotações consignadas do orçamento-geral da união, conforme o Art. 11 da MP; e a remuneração decorrente de investimentos prévios e transferências de Estados e municípios (Art. 48, BRASIL, 2001) (ROSSO, 2019, p. 41-42).

Sendo essas circunstâncias, aliás, que evidenciam o fato de que a ANCINE é a única agência reguladora que na sua gerência possui entre suas atribuições o fomento ao setor regulado, o que mostra sua alta relevância para o seu setor e necessidade de sua proteção (VIEIRA, 2015, p.31).

A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE, criada com advento MP da ANCINE, incidente sobre as diversas atividades do setor, tendo por tanto como fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas com finalidade comercial (ROSSO, 2019, p.163). Sendo essa contribuição uma das principais fontes de financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA, criado em 2006, supramencionado anteriormente.

Outro mecanismo direto instituído pela MP 2228-1/2001 é o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro – PRODECINE.

Importante destacar que a ANCINE, através de seu papel de fiscalização das políticas de fomento da indústria cinematográfica nacional, tomou as rédeas de analisar e enquadrar os projetos enviados que pleiteavam os incentivos fiscais decorrentes das Leis Rouanet e da Lei do Audiovisual, tendo em vista que os artigos 49 e 67 da MP transferiram essa incumbência à agência reguladora para aprovação dos benefícios fiscais (ROSSO, 2019, p.42).

No que tange à regulação do setor, o papel da ANCINE reflete nos avanços no mercado cinematográfico em ser ressonante com a premissa que existe desde a criação da agência que é de uma consolidação de uma indústria autossustentável, ao promover uma maior integração dos agentes e das janelas de exibição (LIMA, 2015, p.136). Estabelece que empresas de produção, exibição e distribuição cinematográfica que desejem operar no Brasil, sejam elas produtoras nacionais ou estrangeiras, devam ser registradas junto à agência, inclusive se essas produtoras possuem a intenção de serem beneficiadas pelos recursos públicos ou benefícios fiscais (ROSSO, 2019, p.42).

No Art. 62 da Constituição, em seu §3º, estabelece que a medida provisória que não for convertida em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta dias, por decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas de sua decorrência, perderá a sua eficácia. No entanto, o que se dispõe o §11 do Art.62, traz a ressalva para o efeito da perda de eficácia, isto é, se sessenta dias após a perda de eficácia da Medida Provisória ainda não foi editado o decreto legislativo de que se refere o §3º, as relações jurídicas dali decorrentes de atos praticados em sua vigência serão conservadas.

CAPÍTULO II

O RESGUARDO CONSTITUCIONAL DA PROTEÇÃO À PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA

2.1 Princípios constitucionais relativos à produção cultural

Entre as inúmeras liberdades que a Constituição Federal promulga está a liberdade ao exercício cultural, isso através da aquisição de um Direito, o Direito à Cultura. Percebe-se aqui que a cultura como Direito serve tanto para a manifestação artística propriamente dita, quanto o acesso do povo brasileiro a esse material.

Seguindo essa lógica, o Art.215 da Constituição Federal é muito claro: “O Estado garantirá a todos o livre exercício dos direitos culturais e acesso a essas fontes da cultura nacional e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988). Na primeira parte do caput do Art.215, tem-se a base para a criação dos incentivos e financiamentos culturais, ou seja, o dever do Estado de direcionar recursos para esse importante setor. De acordo com Regina Lúcia Alves Carneiro (*apud* FARIAS, 2004, p.13):

Algumas consequências de tal caráter objetivo dos direitos fundamentais podem ser assim resumidas: (i) os direitos fundamentais não mais devem ser entendidos unicamente sob a ótica individual, pois figuram como um sistema de valores objetivos perseguidos pela sociedade democrática; (ii) os direitos fundamentais exigem também a solidariedade e a responsabilidade dos cidadãos, na medida em que as formas legítimas de exercícios dos direitos fundamentais não se encontram exclusivamente ao arbítrio de seus titulares, pois dependem de sua compatibilidade social. Por conseguinte, se ao Estado cumpre o dever de respeitar os direitos fundamentais, cumpre-lhe igualmente a obrigação de restringi-los, quando necessário, para a salvaguarda de bens coletivos constitucionalmente garantidos; (iii) as garantias institucionais constituem uma consequência autônoma da função jurídico objetiva dos direitos fundamentais. Elas são consideradas uma importante projeção objetiva das normas constitucionais que não configuram quaisquer posições jurídicas subjetivas fundamentais. [...] (iv) cumpre ao Estado e à sociedade o dever de promover as condições necessárias para que os direitos fundamentais sejam reais e efetivos para todos; (v) como consequência do item anterior, corresponde ao Estado a obrigação de ‘remover os obstáculos que impeçam ou dificultem sua plenitude e facilite a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social.

Esse trecho é importante para averiguar que o dever de resguardo não é inerente somente ao Estado, mas também à sociedade, o dever constitucional de proteger e valorizar a cultura nacional, é um dever concorrente entre o Estado e a sociedade.

2.2 A literalidade constitucional relativa ao tema

Quando se fala na proteção constitucional, previsivelmente não existem os termos “cinema”, “audiovisual”, “cinematográfico” na Carta Magna. Porém, isso se deve tão somente ao fato de o cinema ser uma espécie, ao passo que cultura se trata de gênero. A Constituição resguarda a possibilidade que um beneficiário de uma norma tem de fazê-la atuar em seu favor, inclusive por meio de recurso à coação estatal, pois nesse sentido as normas jurídicas, em *ipso facto* normas constitucionais, tutelam por sua vez bens jurídicos socialmente relevantes (BARROSO, 2018). Nesse cenário, ao legislador e ao administrador impõem-se deveres positivos de atuação para que observem e promovam os fins ditados aos bens jurídicos constitucionalmente protegidos (BARROSO, 2018, p.408).

Por força da garantia de direitos básicos de terceira geração ao povo e ao cidadão brasileiro, importa destacar que todo cidadão é parte do povo, porém nem todos em meio ao povo são cidadãos, já que o título de cidadão está sempre associado a uma vinculação jurídica, à ligação da pessoa com algum Estado e por isso requer um rol mais limitado, pois além do vínculo jurídico, a pessoa tem que estar em gozo com os direitos políticos (DALLAN, 1984). Dito isso, o acesso à cultura previsto na Constituição não requer um rol burocrático a ser cumprido por cidadãos, basta, portanto, ser um sujeito natural. Uma criança na sua incapacidade civil tem direito básico de acesso à cultura também.

O cinema, como manifestação cultural e expressão artística, por óbvio, acabou integrando o rol de resguardo constitucional ressonante ao Direito à cultura, por isso, cabe destacar que por consequência e lógica residual na falta dos termos “cinema”, “audiovisual”, “cinematográfico”, a atividade é protegida na amplitude do gênero “cultura”.

O Estado brasileiro, portanto, garante ao seu povo o Direito à cultura, seja para produzir, seja para acessar, na medida em que a Constituição Federal de 1988, se preocupou em determinar a criação de um Plano Nacional de Cultura plurianual, por tanto, previsto em lei orçamentária, para o desenvolvimento cultural no Brasil, tendo como meta ações de defesa e valorização do patrimônio cultural, produção, promoção e difusão de bens culturais,

democratização do acesso aos bens de cultura e valorização da diversidade étnica e regional (FERNANDES, 2018).

Por isso a Constituição na sua amplitude, preocupou-se em resguardar a cultura, sendo o cinema manifestação desta.

2.3 O alcance das normas constitucionais sobre a proteção às linguagens artísticas

Um aspecto importante acerca da proteção que as normas constitucionais alcançam, ou, pelo menos, deveriam alcançar, inclui a valorização da identidade nacional pelo impulsionamento da economia criativa. Um exemplo disso seria a imposição de cotas para um efeito mais evidente a consumidores e produtores para a maior veiculação do conteúdo nacional, com amparo da visibilidade cultural, à diversidade e a multi-regionalismo (LIMA, 2015, p.62-63).

Tais cotas não estão previstas literalmente na Constituição, porém, é uma maneira de se materializar aquilo que é previsto nos artigos 215, 216, 220 e 221, no que tange a plena liberdade das expressões artísticas nacionais (LIMA, 2015, p. 10). No art. 215, §3º, a instituição do Plano Nacional de Cultura tem como objetivo o desenvolvimento cultural para a defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; o art. 216, que elenca as formas de expressão da cultura nacional; e o art. 221 que estabelece uma proteção às linguagens artísticas em veículos de comunicação de amplo alcance social, como rádio e televisão, e sendo assim garante que terão preferência a produção voltada a finalidade educativa, a promoção da cultura nacional, regionalização da produção cultural (BRASIL, 1988).

Agora, será feito um paralelo à título de Direito comparado, no que concerne ao alcance constitucional das liberdades e manifestações das linguagens artísticas.

Não é novidade que nos Estados Unidos da América, o conceito de liberdade é a pedra fundamental do seu constitucionalismo e de sua própria cultura. No que tange à liberdade das linguagens artísticas, esta não está expressa na Constituição americana, porém, por lá essa liberdade é intimamente ligada à liberdade de expressão, sendo esse “*freedom of speech*”, inclusive, elemento concretizador de seu Estado Democrático de Direito e de sua pluralidade política (AGUIAR, 2013, p. 31).

Porém, um posicionamento doutrinário anterior dizia que a liberdade de expressão que engloba as linguagens artísticas teria que estar munida de um contexto político. Posteriormente, para evitar que as manifestações artísticas tivessem necessariamente ensopadas de politicagem, para que aí assim pudessem gozar de proteção constitucional, o posicionamento da doutrina

constitucional americana enraizou que a liberdade de expressão é suficiente em qualquer tipo de liberdade das linguagens artísticas, seja na literatura, nas artes e até mesmo na ciência. Nesse âmbito, promovendo-as (as linguagens) a espécies do gênero da função principal, qual seja, a liberdade de expressão propriamente dita, desprovidas da liberdade política que denotaria preferência e até mesmo limitações criativas, já que seus conteúdos seriam circunscritos no teor político (AGUIAR, 2013, p.32).

Passando para outra cultura constitucional de alta relevância no ocidente, a jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão (TCF) foi utilizada para interpretar a conceituação e por consequência o alcance das normas constitucionais acerca das linguagens artísticas. Em duas decisões emblemáticas (*Mefisto e Comboio anacrônico*) o egrégio tribunal definiu o que é arte do ponto de vista constitucional (BVerfGE 30-67, p.495-499).

Na decisão *Mefisto*, fora estabelecida, para a expressão artística, a definição material. É a definição que tange ao íntimo do artista, com as características pessoais dele que brotam de sua personalidade e vão substanciar a obra, munindo-a de suas experiências, seus posicionamentos e seus juízos de valor, sobrelevando, portanto, o subjetivismo criativo (PIEROTH; SCHLINK, 2008).

Porém, há uma ligeira problemática nessa definição material para a proteção constitucional, pois ela limita que as linguagens artísticas estariam eivadas *somente* da individualidade do artista. Sendo assim, há que se entender que a expressão artística também se trata de historicidade, fisiologismo social e até mesmo do modo como a obra é realizada (concernente às técnicas, métodos etc.) (AGUIAR, 2013, p.41).

Logo, com a decisão do *Comboio Anacrônico*, veio a definição formal da arte que tão somente se trata de uma determinação dos tipos de artes que seriam alcançadas e analisadas em casos concretos, seja o cinema, a pintura, a escultura, o teatro, a dança, a música etc. (PIEROTH; SCHLINK, 2008). Ou seja, na utilização de um rol taxativo o julgador acaba por ter um critério objetivo a ser aplicado para resguardar a matéria do direito à manifestação artística (AGUIAR, 2013, p.42).

Acontece que, mais uma vez, essa definição se viu eivada de um vício interpretativo, como ocorreu com a definição material dada pelo TCF. Não obstante sua legitimação das manifestações artísticas, a definição formal peca em não considerar o ineditismo das formas de linguagens artísticas ao longo da história, ou seja, ao estabelecerem um rol taxativo para as artes tradicionais, as demais linguagens que podem (e vão) surgir no decorrer do tempo poderiam correr o risco de não serem resguardadas como liberdades constitucionais em casos concretos. Bem como limitariam os próprios artistas na constante busca por espaço por meio de linguagens

inaugurais, tais como artes urbanas, grafite, performances, *flash mob*, *stickers*, instalações, estátuas vivas etc. (AGUIAR, 2013, p.42).

Nesse sentido, para preencher as lacunas deixadas pelas interpretações da definição formal e da definição material, o conceito aberto de arte ganhou destaque em meio a jurisprudência alemã. O significado de conceito aberto é a correspondência de que a expressão artística como essência é necessariamente multifacetada, pois nesse sentido considera que as linguagens artísticas, que transcendem a individualização (definição material), são maiores que qualquer *meio ou forma* tradicional como essa linguagem vai se manifestar (definição formal) (AGUIAR, 2013, p.43).

Nessa ótica, justifica-se que romper com a taxatividade de linguagens artísticas contribui por uma jusfundamentalidade do direito à expressão artística de forma a proteger a constante inovação de uma manifestação totalmente nova (MARTINS, 2013). Ou seja, o conceito aberto define que a arte é plenamente capaz de sofrer releituras, de se refazer e de se recriar pelos próprios artistas e até mesmo pelos próprios espectadores que demandam novas manifestações ao longo da passagem do tempo.

Considera-se, portanto, que, se a própria sociedade está em constante evolução, nada mais justo que as criações humanas, inclusive a arte, também estejam, pois é aí que o Direito elege novos valores e exaure os antigos. Por isso que para manter a hermenêutica constitucional fluída como deve ser perante a sociedade onde os sujeitos tenham seus direitos resguardados, o método de expansão e versatilidade do conceito aberto abre os horizontes para as vindouras inovações artísticas (AGUIAR, 2013, p.43-44).

CAPÍTULO III
O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA E SUA ATUAÇÃO
NO DISTRITO FEDERAL

3.1 A Emenda Constitucional n.º 71, de 2012 – O Sistema Nacional de Cultura

A Emenda Constitucional n.º 71/2012, que criou o art. 216-A da Constituição, constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas esferas da federação: I – órgãos gestores de cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura; VI – sistemas de financiamento à cultura; VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; e IX – sistemas setoriais de cultura. Na ótica da EC n.º 71/2012 estabelece que a lei infraconstitucional federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, ao passo que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias (FERNANDES, 2018, p.1768-1769).

Nesse âmbito, é importante observar que a Emenda Constitucional n.º 71/2012, ao acrescentar no Art. 216-A, o §2º c/c §3º do mesmo artigo, positivou que o entendimento de um Sistema Nacional de Cultura se trata de uma articulação (gestão e promoção) entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios de conjuntamente organizarem seus respectivos mecanismos de cultura, criando diálogo e negociação permanente e democrática entre as diferentes instâncias regionais, visando a otimização de recursos humanos e materiais nos respectivos projetos culturais que ajudam no desenvolvimento humano, social e econômico pelo pleno exercício dos direitos culturais (FERNANDES, 2018, p. 769).

Quando se fala em cooperação entre os entes da Federação concretizando o papel do Sistema Nacional de Cultura, entende-se que o Governo Federal através da equipe encarregada da área (Ministério da cultura, secretaria especial da cultura etc.) investe em ações estruturantes aos espaços de gestão intergovernamental e cogestão com os movimentos culturais regionais. Exemplo disso, está no gerenciamento de coleta de dados estatísticos culturais, em conjunto com o IBGE e o IPEA, averiguando a eficiência das políticas culturais espalhadas pelo país, as

demandas de determinados setores, análises de impactos socioeconômicos (BOTELHO, 2007, p.18).

3.2 Os programas de incentivo à produção cinematográfica independente: a proposta anti-monopolista da ANCINAV

Importa destacar o conceito de produção cinematográfica independente.

Os filmes independentes são, necessariamente, a antinomia dos filmes de estúdios. Ao passo que as produções independentes têm como ponto principal as conceituações estéticas e puramente rebuscadas do cinema como sétima arte, os filmes de estúdio buscam usar o cinema pela lógica de mercado, onde o lucro é o ponto principal (ORTIZ, 1996). Nesse sentido, é evidente que o cinema independente se prosta em escanteio pelas grandes distribuidoras (MARSON, 2009) (e muitas vezes pelo próprio público) salvo quando elas almejam ganhar prêmios conceituadíssimos, nacional e internacionalmente. Objetivamente, o cinema independente é aquele feito por pequenas produtoras, que para compensar a falta de um amplo orçamento, grandes estúdios e efeitos visuais caríssimos, acabam por oferecer roteiros, atuações e direções impecáveis do ponto de vista artístico (SIMENS, 2003). Indubitavelmente, os filmes independentes são relativamente ignorados pelo grande público, mas atendem e contribuem e muito ao cinema como linguagem artística. Isso ocorre por causa de um maior espaço para a liberdade criativa nessas produções, já que são munidas das múltiplas visões dos diretores despreocupados com grandes orçamentos e bilheterias. Porém, como qualquer outra profissão precisam colocar comida na mesa, e por isso suas obras merecem uma atenção especial.

Relativo ao fomento na produção independente, para compensar a relativa falta de grande público para cobrir seus gastos e recompensar aqueles que financiam e produzem as obras, é de práxis que as leis de incentivos, fundos e instituições de governo até aqui expostas deem fomentos e recursos para que essas produções tenham seu êxito, já que pelos seus conteúdos, são obras que mais chamam a atenção de grandes prêmios de cinema e acabam por chamar a atenção do resto do mundo para o Brasil.

Como proposta de tratar das produções independentes por meio de agência reguladora, no ano de 2004, foi enviado ao congresso nacional um projeto de lei que cria a Agência Nacional de Cinema e Audiovisual (ANCINAV), como substituta da ANCINE. A proposta era de ampliar o escopo regulatório da ANCINE que mostrava a perturbação de um monopólio da telecomunicação e radiodifusão. O incômodo desses monopólios e oligopólios ocorria quando as

renúncias fiscais das leis de incentivo eram os únicos mecanismos que de certa forma convenciam esse seletivo e dominante grupo a contribuir com o audiovisual nacional, já que não aceitavam e viam com desconfiança (argumentavam o “perigo” da intervenção estatal que ameaçava a liberdade criativa e dava espaço para alguma forma de censura, *apud* FORNAZARI) a regulação que os obrigassem a investir diretamente (FORNAZARI, 2007, p.32).

As atividades dos monopólios têm ampla capilaridade nacional, como bem observa o produtor de cinema e atual secretário municipal da cultura de São Paulo, Carlos Augusto Calil: “Não por acaso foi a televisão no Brasil que soube adaptar o ‘sistema de estúdio’ de Hollywood. [...] As decisões são centralizadas, e os astros e estrelas são propriedade da emissora, presos por contratos de longa duração [...] do ponto de vista industrial, a televisão brasileira (assim dominada por grandes monopólios) é verticalizada [...]” (CALIL, 1996, p.69-70). Nesse sentido, os grandes monopólios ostentam a capacidade de controle do mercado, que por consequência mitiga as produções independentes descompromissadas com essa elite cultural. Portanto, o principal passo para o incentivo das pequenas produções, mas com um grande potencial artístico, é justamente a adequação do setor através da implementação das ações regulatórias que desconcentrem a produção e a difusão de produções propriedades dessa verticalização dos meios de distribuição (FORNAZARI, 2007, p.32-33).

Visto isso, para alargar o escopo de atuação do setor, visando essa reparação que beneficiasse as produções independentes, através de concessões públicas que mitigassem a alta concentração da propriedade e monopolização da atividade do setor, o governo Lula em 2004 apresentou ao congresso a proposta de criação da ANCINAV em substituição da ANCINE. No passo de acrescentar o termo “*audiovisual*” nas competências da agência seu campo de atuação regulatória (VIERA, 2015, p.31) era ampliado a atividades passíveis de regulação e intervenção (FORNAZARI, 2007, p.33) que na prática, contribuía com a democratização da comunicação e da cultura propriamente dita (CARTA MAIOR, 2006 *apud* FORNAZARI, 2007, p.33).

Existe um paradigma de que as instituições político-administrativas necessitam de uma neutralidade para evitar a monopolização do setor, e que assim possam valorizar a cultura nacional assim expressa pelas linguagens visuais, com o destaque no cinema brasileiro, como bem diz Fábio Kobol Fornazari, senão vejamos:

Sublinham-se, também, questões relativas à valorização simbólica da cultura, tratando de conceitos como “brasilidade”, direitos sociais, soberania, ética e diretrizes de política cultural como regionalização, descentralização, educação pela imagem e direitos do cidadão à fruição

artística e cultural. Além disso, propunha uma ênfase mais ampla [...] no combate à monopolização do setor [...]. Nenhuma estrutura político-administrativa é neutra ou estritamente técnica, deriva sempre da dinâmica social em que está inserida e, ao conformar-se institucionalmente, tende a tomar como dada a hegemonia de um ou mais grupos sobre outro(s) e a sua primazia na ação de mediação dos interesses.

Nesse sentido, há que se observar o objetivo do projeto de Lei que viria a criar a ANCINAV. Uma vez que sua atuação visava a ampliação, levando a Agência ao campo de uma regulação e fiscalização das atividades cinematográficas de grandes conglomerados para eventualmente mitigar o monopólio, a ideia era portanto de alcançar o equilíbrio das condições de participação da indústria cinematográfica nacional em relação à produção internacional e ao monopólio de empresas de produção e distribuição da comunicação de massa, com o fulcro de proteger o mercado independente interno que necessitava de uma competição justa (FORNAZARI, 2007, p. 34-35).

Naturalmente, a captação de recursos era necessária para a concretização desses ideais, já que tudo no âmbito da administração demanda a possibilidade material para prestação desse Direito à cultura, demanda, portanto, de uma reserva do possível (FERNANDES, 2018, p.746). Tais recursos eram provenientes da criação de dois fundos, quais sejam: O Fundo de Fiscalização do cinema e do audiovisual, que tinha como produto o que foi adquirido do próprio exercício da fiscalização de correção das políticas públicas ali direcionadas aos agentes vinculados ao setor audiovisual, ou seja, multas, taxas e indenizações; e o Fundo nacional para o desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiro, muito semelhante ao Fundo Nacional da Cultura, a ideia aqui era de captar recursos provenientes do recolhimento da CONDECINE, aplicações financeiras, remuneração de financiamentos e doações. E ainda, com esse fundo, seriam criados os programas de apoio ao desenvolvimento do cinema e do audiovisual brasileiro (FORNAZARI, 2007, p.37).

Ou seja, não basta a qualidade artística e estética da obra, as produções independentes precisam sobreviver diante da competitividade tanto de monopólios internos, já que o cinema nacional está concentrado a grandes produtores localizados no Sudeste que têm acesso a grandes verbas e benefícios (CARIRY, 2002, p.155), comprometendo até mesmo a qualidade regional das produções, quanto de agentes internacionais. Por isso, outro intuito da ANCINAV era o de levar em conta para essas produções independentes o potencial estratégico das indústrias do cinema, marcado por constantes inovações tecnológicas e produção de imagens, munido de um todo arcabouço técnico que por consequência abria muitas portas para o crescimento econômico (FORNAZARI, 2007, p.35).

A ideia de criação da ANCINAV para benefício de produções independentes aprofundava o papel do órgão como um interventor positivo do Estado para mitigar as desigualdades das produções culturais, tanto é que esse caráter se encontra elencado em própria minuta do Projeto de Lei, senão vejamos:

[...] na disciplina das relações econômicas, observar a soberania nacional, a diversidade e preservação do patrimônio cultural brasileiro, a função social da propriedade, a vedação ao monopólio e ao oligopólio dos meios de comunicação social, liberdade de iniciativa, livre concorrência, redução das desigualdades regionais e sociais e repressão ao abuso do poder econômico (BRASIL, 2004).

Mesmo com boas intenções o projeto de lei não vingou. As alegações dos demais setores da indústria, principalmente aqueles vinculados à grandes conglomerados de comunicação, era de que havia por trás do projeto um forte “intervencionismo estatal” que afetaria a liberdade artística e da própria livre iniciativa do setor, bem como a alegação de que haveria ameaça à liberdade de imprensa, aumento da carga tributária, aparelhamento e aumento da burocracia (FORNAZARI, 2007, p.39). O que acontece é que a paranoia do intervencionismo não passava de cortina de fumaça, tendo em vista que certas camadas do setor tinham interesses em manter seus privilégios e não a aplicação de normas que visavam democratizar a indústria do cinema nacional. Dentre esses atores, estavam donos de TV privada, distribuidores internacionais que atuavam no Brasil e produtores cinematográficos poderosos localizados no famoso eixo Rio-São Paulo (SENNA, 2004).

Tais setores se viam ameaçados em particular à um dispositivo específico do projeto de lei, isto é, o Art.8º, vejamos: “[...] *Parágrafo único. O poder público, levando em conta os interesses do País no contexto de suas relações com os demais países, poderá estabelecer, mediante lei, limites à participação estrangeira no capital de exploradores de atividades cinematográficas e audiovisuais*” (BRASIL, 2004)

E ainda, sobre o que dispõe o Art.42: “*A ANCINAV disporá sobre a observância [...] dos seguintes princípios aplicáveis à produção e programação de conteúdos audiovisuais: I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - **promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente**; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística [...]*”

Tais dispositivos evidenciam as circunstâncias em que os setores privilegiados, viam esses mesmos privilégios ameaçados, já que não se tratava de mera coincidência de que os que

se opunham ao projeto eram as redes de exibição, distribuidores internacionais, grandes produtores do poderoso eixo Rio-São Paulo (FORNAZARI, 2007, p.40).

A contradição na alegação do “intervencionismo estatal” nas liberdades criativas, se elencava no próprio projeto de lei, senão vejamos: *Art.2º: A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação não sofrerão qualquer restrição ou censura de natureza política, ideológica e artística [...]”; Art.4º: VI – salvaguardar a liberdade de expressão e a diversidade de fontes de informação” (BRASIL, 2004).*

Porém, feita a resistência por esses setores a ANCINAV e seu projeto de expansão se viu estagnada. Aqueles que a apoiavam, evidentemente, os novos diretores, produtores independentes e realizadores de regiões fora do eixo Rio-São Paulo ficam sujeitos as tradicionais formas de financiamento, como aquelas citadas no presente trabalho. O problema disso é justamente essas produções independentes terem que disputar espaço com grandes conglomerados de comunicação que, na medida em que o Estado também observa a capacidade de lucro de cada obra e não quer sair perdendo, torna o cenário por captação de recursos necessários à produção e distribuição de suas obras cada vez mais adverso (LIMA, 2015, p.10)

Uma aproximação entre o setor de telecomunicação e de radiodifusão com essas produtoras independentes é uma das rotas alternativas para o problema de captação do recurso, já que a hipótese de regulação ampliada que englobe a televisão aberta, TV por assinatura e vídeo sob demanda está ainda num cenário muito distante (LIMA, 2015, p.137).

Porém, uma luz aos filmes independentes nacionais surgiu através da Lei 12.485/11, que engordou o financiamento do FSA para o PRODAV, pois as empresas de telecomunicações começaram a contribuir com a CONDECINE-Teles (LIMA, 2015, p.115). Nessa lei, cavalgada pelo crescimento da TV por assinatura, o conteúdo nacional se mostrou estratégico ao ser contemplado em canais de assinatura brasileiros e em canais estrangeiros, incluindo também a dublagem, muito popular, de filmes internacionais. Com isso, aos poucos as produções independentes foram se aproximando, timidamente, com as empresas de telecomunicações, tanto é que, nesse âmbito, novos canais com o foco em filmes independentes surgiram e chamaram a atenção, tanto dos grandes produtores quanto do próprio público (ao atenderem uma determinada demanda), são eles o Curta!, Prime Box Brasil e Canal Brasil, com enfoque em conteúdo nacional (LIMA, 2015, p.135). Seja ele popular seja ele independente, fato é que o Brasil passou a divulgar as suas obras.

3.3 Exemplos de produção cinematográfica independente no Distrito Federal

Ante o exposto, passa-se ao exame de um estudo de caso no Distrito Federal de produção cinematográfica independente e o impacto das medidas estatais de incentivo à cultura, para fins de identificar o sucesso ou os gargalos de implementação de tais recursos. Assim, por meio da Secretaria de Cultura do Governo do Distrito Federal, exerce-se a competência de tratar da cultura, e por consequência, de proteção da atividade cinematográfica local.

Analisa-se a produção do filme “New Life S.A.”, dirigido e produzido por André Carvalheira, que relata uma realidade desconfortável no âmbito do Distrito Federal quanto à desigualdade social. O filme aborda o gigantesco abismo entre a elite do poder político bajulador do poder econômico local, que finge saber das necessidades da população e das camadas mais pobres do Distrito Federal, aqui representada por trabalhadores e moradores da periferia candanga, sendo esse o tema principal da obra.

O filme foi finalizado em 2018 e lançado em 2020, estando disponível em plataformas digitais como a Amazon. Em entrevista concedida a nós, aos 26 de maio de 2021, André Carvalheira narrou os obstáculos que precisaram ser superados para a produção artística. Em razão do quadro pandêmico da Covid-19, a entrevista foi realizada na modalidade virtual, por meio da Plataforma do Google Meet, manifestando o entrevistado a consciência de uso de sua fala para a produção desta monografia, bem como sua concordância com a exposição dos fatos que se pretendem narrados adiante.

Segundo André Carvalheira, o filme angariou muita atenção nos festivais em que rodou, em especial o 50º Festival de Brasília do Cinema Brasileiro e também o Guadalajara Construye 12 em 33º Festival Internacional de Cine en Guadalajara (México), nesse último, o filme ganhou um prêmio no valor de 10 mil dólares para que assim os últimos ajustes de montagem (edição), sonoplastia, efeitos visuais fossem finalizados para que assim o filme pudesse dar os primeiros passos para sua distribuição.

André Carvalheira começou sua carreira como diretor de fotografia, onde trabalhou em diversos projetos principalmente de cunho documentarista, dentre estes filmes estão “*Tancredo: a travessia (2011)*”; “*Rock – Era de Ouro (2011)*”; “*O último cine-drive in (2015)*”; “*Uma dose violenta de qualquer coisa (2014)*”; dentre outros mais de 40 curtas-metragens e 16 longas-metragens. Uma longa trajetória, por mais de 20 anos na área, para finalmente em 2018 poder lançar o seu filme para alguns cinemas pelo país.

O filme propriamente dito ainda surgiu de uma ideia concebida pelo próprio Carvalheira no início dos anos 2010, a partir de um roteiro que ficou muito tempo “guardado na gaveta”. Foi quando depois de muito trabalho, a produtora Machado Filmes, sediada em Brasília (sem qualquer intervenção do eixo Rio-São Paulo), captou recursos do Fundo de Apoio à Cultura do Governo do Distrito Federal (FAC/DF) num edital de 2014.

A fase de pré-produção, isto é, a de contratar elenco, fazer testes de locação (onde será filmado o filme), as cotas para produção, desenho de cenas para ângulos de câmera (storyboards), decisões de criativas, leituras de roteiro, gerência de figurino, contratos para aluguel de câmeras e operadores e prévia mixagem de som, se deu ainda no ano de 2015, acontece, porém, que o filme começou sua produção logo após, em meados de 2016 e durou até 2017. Nesse ano o filme não foi totalmente finalizado, mas para buscar mais recursos, divulgaram o que tinham feito até então em vários festivais como citado anteriormente. Captando o que foram agraciados no festival mexicano, conseguiram, enfim, finalizar o filme em 2018.

Um dos grandes desafios da produção, foi justamente criar uma ilusão nas locações pertinentes a história. O filme narra a história de um jovem arquiteto que está construindo uma grande obra para as elites políticas e econômicas da cidade ao lado de uma grande favela que está, literalmente, muro com muro. Essa grande obra foi um prédio em construção na cidade do Sudoeste, e as cenas da favela foram feitas no Sol Nascente, uma região a aproximadamente 20km dali. André Carvalheira explicou que eles tiveram que correr para captar recursos para fazer a “montagem” das cenas feitas no Sudoeste e do Sol Nascente no mesmo plano, sem cortes, pois são técnicas que demandam, para um filme independentes, dispendiosos programas de edição e efeitos visuais. Portanto, era necessário a captação de recursos extras para o atributo dessas cenas no filme, pois elas mostravam o contraste essencial para a narrativa e, é claro, para mensagem das desigualdades gritantes em plena capital federal que o filme queria passar.

Com o filme finalizado em 2018, faltava então finalizar a fase de pós-produção, que já tinha começado com a montagem da região de Sudoeste e Sol Nascente, porém, faltava a captação de recursos para distribuição do filme para os demais festivais e cinemas do Brasil, para assim a produção ganhar a notoriedade. Nesse processo, a produtora selou acordo com uma grande produtora nacional com foco em filmes independentes, a Pandora Filmes, que, enfim, fez o filme sair da rota de festivais em busca de projeção e captação de recursos para a divulgação e chegando aos olhos de quem realmente importa: o público.

Porém, essa saída para os cinemas chegou em pleno auge da pandemia de COVID-19, o que deu um duro golpe no já constantemente golpeado setor cultural. Nesse cenário, o filme quando finalmente chegou nos cinemas de Brasília (público-alvo) no final de 2020, foi exibido num período em que o governo local, por um breve afrouxamento das medidas de restrição, autorizou a abertura de alguns cinemas, por isso, o filme ainda sim foi exibido, mas com salas vazias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fator crucial ao longo do presente trabalho foi as formas de financiamento da cultura, em especial para o cinema. O Direito à cultura engloba não só o fomento, mas também o acesso, a disposição de salas e a divulgação das obras. Mas o Direito à cultura engloba também, e particularmente diria essencialmente, a liberdade artística, pois é nela que vemos a identidade de um povo.

Já é de práxis que ouvimos que o povo sem cultura é um povo que se perde, é um povo sem alma. De fato, vemos nosso cotidiano, nossa história, nossos atributos, nossa identidade, numa letra de Tom Jobim, num filme de Glauber Rocha, num eu lírico de Carlos Drummond de Andrade ou num personagem de Machado de Assis, vemos, portanto, o brasileiro, mas sobretudo, pela ótica do brasileiro, ou seja, sem estereótipos, sem amarras gringas, é o brasileiro falando do brasileiro. Não como na péssima (opinião pessoal) adaptação do mito de Orfeu, no filme “Orfeu do Carnaval (1959)”, filme feito pelo cineasta francês Marcel Camus, cheio de estereótipos e caricaturas desnecessárias do brasileiro pobre e preto. Tão estereotipado que o filme até então se chamava “Orfeu Negro” e passou para “Orfeu do Carnaval”, uma clara visão colonial do Brasil da perspectiva europeia. Não obstante, o filme ainda “roubou” um oscar de melhor filme estrangeiro em 1960 do Brasil, entregando a um francês, ou seja, um filme feito no Brasil, com atores brasileiros (salvo a atriz americana Marjorie Dawn), com todas as locações no Rio de Janeiro, tiveram envolvidos em toda a produção somente europeus e americanos que vieram, usaram, estereotiparam o Brasil e saíram vangloriados.

Hoje os dias são diferentes, a resiliente indústria cinematográfica nacional não precisa de estrangeiros virem aqui e contarem para nós a nossa história, a nossa identidade. Basta o talento, a estética do brasileiro.

No entanto, nem tudo são flores, como dito no capítulo 1 e 3, filmes demandam recursos, e é claro recompensa para aqueles que o fazem, pois, seus papéis são essenciais. Os talentos existem, mas os recursos devem compor as obras com o empenho correto e dedicado da governança política, pois é nela que se encontra a gerência da alocação desse fomento, prevenindo, inclusive os monopólios que mitigam a atividade independente que mais externaliza a identidade do povo brasileiro.

Nesse cenário, outro fator entra nessa equação. Temos os talentos, os fomentos (ainda que difíceis e escassos) precisa-se ponderar a valorização do cinema nacional. O povo precisa assistir seus filmes, o povo precisa *se ver* diante da tela, o povo precisa ter esse acesso. Por isso,

políticas como ingressos mais baratos para filmes nacionais, cotas de sala para exibição são políticas que dão o primeiro passo. Porém, artificializar o mercado não gera bons frutos a longo prazo, ninguém pode obrigar alguém a assistir filme X ou Y. Nesse âmbito, temos muito o que aprender com os coreanos e argentinos.

Na Argentina, cinema é ensinado nas escolas como matéria de artes aqui no Brasil, e as crianças têm contato de direto com as inúmeras (e excelentes) obras do cinema argentino. Não é coincidência que Hollywood e a Europa amam seus filmes e o país “exporta” diversos cineastas e filmes com diversas indicações em Festivais como Cannes, Sundance e premiações como Globo de Ouro e Óscar.

Na Coreia do Sul, em pleno fim do século XX, mesmo com a chaga da crise pós-guerra, o governo coreano fazia questão das crianças se interessarem pela cultura de seu país, em especial o cinema. Mais de 20 anos depois “Parasita (2020)” se torna o primeiro de língua não-inglesa da história a vencer um óscar de melhor filme.

Percebe-se aqui que mais uma vez a escola transforma não só vidas como também uma sociedade inteira, outra discussão para trabalhos futuros.

Há que se observar que na medida em que as produções independentes se tornam cada vez mais compromissadas com a estética da arte de fazer cinema, elas acabam por consequência trazendo maior significância a identidade nacional, esse é o foco principal, e não a conquista de mercado. É nesse cenário que mora a importância desse subsetor para a indústria cinematográfica brasileira.

Além disso, a defesa da identidade e patrimônio cultural, a liberdade de expressão e informação, a coibição de monopólios dos meios de comunicação e o estímulo à regionalização, aos conteúdos educativos e à produção independente estão consagrados na Constituição Federal, em seus artigos 215, 216, 220 e 221. Temos exemplos de filmes que foram ajudados pela iniciativa privada, esta, que apesar de alguns monopólios, foi essencial para cobrir o espaço que deveria ser papel do Estado através de suas agências.

Vimos aqui o exemplo da dificuldade das produções independentes no lançamento do filme “New Life S.A (2018)”, azarado não só pela morosidade na política de distribuição, vitimado pela escassez do fomento, mas também pela COVID-19. Aliás, sobre a defasagem do setor cultural por conta da pandemia este será um tema a ser tratado mais a frente em outros trabalhos, assim como a recém aprovada Lei Paulo Gustavo.

“New Life S.A” como todo filme independente brasileiro, tinha como público-alvo da obra, o brasileiro pois era quem mais se identificaria com a história. Muita coisa era pertinente

no decorrer da narrativa para o nosso povo (talvez o brasileiro como um todo poderia enxergar sua vida ali também), era a demonstração da perversidade do poder político eivado pelo poder econômico, circunstância histórica no nosso país. A pergunta, porém, que fica é: será mesmo que com tantas dificuldades para a produção chegar aos cinemas (6 anos desde a captação do FCA/DF) e com tanta defasagem a produções independentes no Brasil, o filme teria recebido a devida atenção, mesmo narrando os problemas do país, num cenário sem a COVID-19?

Por fim, o cinema nacional é nosso espelho no formato de tela numa sala escura. É nele que vemos nosso povo. “Que horas ela volta? (2015)”, narra a história de uma dona de casa nordestina lutando para dar condições para sua filha estudar arquitetura em São Paulo; “Cidade de Deus (2002)”, narra muitas histórias de jovens que não sucumbiriam ao crime, a violência e as drogas se tivessem recebido a devida atenção da sociedade civil e do Estado, mas que nesse meio um deles conseguiu superar esses desafios; “Tropa de Elite 2 (2010)”, narra a dificuldade de se manter íntegro numa corporação eivada de corrupção se tornando uma das principais causas da violência carioca; “A Vida Invisível (2019)”, narra a história de duas irmãs separadas pelo próprio pai pela única e “simples” razão de uma ser a vergonha dos padrões patriarcais ao passo que a outra abandona a própria identidade pessoal enquanto que se rende a esses mesmos padrões. Enfim, a vida de muitas mulheres, a vida de muitos homens, brasileiros e brasileiras são narradas nas grandes telas. Não deixar que essas histórias alcancem o público-alvo, não por censura, mas por falta de oportunidade é uma forma de colocar o povo inerte a seus problemas, afinal um povo sem cultura não se levanta, se ajoelha.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Ana Cláudia da Costa. **Liberdade de expressão artística: concepções filosóficas, fundamentalidade constitucional e política da pluralidade**. 2013. 152 f. Dissertação (Mestrado em Constituição e Garantias de Direitos) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2013.
- ALMEIDA, Paulo Sérgio e BUTCHER, Pedro. **Cinema, desenvolvimento e mercado**. Rio de Janeiro: BNDES/Aeroplano, 2003.
- AMANCIO, Tunico. **Artes e manhas da Embrafilme: cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977/1981)**. Niterói: ED UFF, 2000.
- AUTRAN, Arthur, 2000. Disponível em: <http://www.mnemocine.com.br/index.php/cinema-categoria/24-histcinema/98-arthur-autran>
- Acesso em: 28 de dez. de 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo / 7. ed.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BOTELHO, Isaura. A política cultural e o plano das ideias. ENECULT – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. 3., Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador, Anais 2007.
- CAMARGO, Rodrigo Albuquerque. A experiência do Fundo Setorial do Audiovisual. In: SANTOS, Rafael dos; COUTINHO, Angélica (org). **Políticas Públicas e Regulação do Audiovisual**. Curitiba-PR: CRV, 2012. p. 236-239.
- CARDOSO, Shirley Pereira; CATELLI, Rosana Elisa. **O cinema brasileiro dos anos 90 e 2000: alguns apontamentos presentes na bibliografia contemporânea**. Universidade Estadual de Santa Cruz, 2007.
- CARNEIRO, Regina Lúcia Alves. **Direito e Cinema: Um estudo crítico acerca da tutela constitucional pertinente ao exercício da sétima arte**. Curitiba, 2009.
- CESÁRIO, Lia Bahia. **Uma análise do campo cinematográfico sob a perspectiva industrial**. (Mestrado em Comunicação Social), UFF, Niterói, 2009.
- CESNIK, Fábio. **Guia do incentivo à cultura**. Barueri: Manole, 2002.
- DALLAN, Dalmo de Abreu. Ser cidadão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** v. 1, p. 61-64. 1984. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/sR7vnFr5NCszBPdYwk8BZnm/?lang=pt> Acesso em: 27 de dez. de 2021.
- DALLACOURT, SANDRA, 2011. **Boletim Imposto de Renda**. Disponível em: https://www.econeteditora.com.br/boletim_imposto_renda/ir-11/boletim-12/irpj_lei_rouanet.php Acesso em: 27 de dez. de 2021.
- DE ALMEIDA, Paulo Roberto. A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/sMq3hjDRZg4rypfxfsM6R6v/?lang=pt>
- Acesso em: 27 de jan. de 2022.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- FORNAZARI, Fábio Kobol. **O LUGAR DA IMAGEM ANCINE, ANCINAV e o desafio da regulação do audiovisual no Brasil (Mestrado em Administração Pública e Governo)** FGV/SP – 2007.

- FRANÇA, Jussara. **“Precisamos de um cinema nacional?”** A retomada do cinema brasileiro: 1993-2002. PUC-SP, São Paulo, 2005.
- IKEDA, Marcelo Gil. As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da “retomada”. **Revista Epic**, v. 17, n. 3, p.163-174 (set. – dez., 2015).
- LIMA, Heverton Souza. **A Lei da TV Paga**: impactos no mercado audiovisual. São Paulo: H. S. Lima, 2015.
- MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, 1999.
- MARSON, Melina. **O Cinema da retomada**: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da ANCINE. Dissertação de Mestrado. Unicamp, Campinas, 2006.
- MARTINS, Leonardo. **Direito Constitucional à Expressão Artística**. In: Mamede, Gladston; Franca Filho, Marcílio Toscano; Rodrigues Júnior, Otávio Luiz (org.). **Direito da Arte**: Regime Jurídico e questões do interesse de artistas, colecionadores, marchantes, curadores, galeristas, leiloeiros, investidores e museus. São Paulo: Atlas, 2013.
- MELEIRO, Alessandra (org.). **Cinema no Mundo**: indústria, política e mercado. América Latina, São Paulo: Escrituras, 2007. Coleção Cinema no Mundo.
- ORTIZ, Renato. **Otro territorio**: Ensayo sobre el mundo contemporáneo. Buenos Aires: Universidad de Quilmes, 1996.
- OSZLAK, Oscar. Estado e Sociedade: novas regras de jogo? In: DINES, Alberto et.al. **Sociedade e Estado superando fronteiras**. São Paulo: FUNDAP. 1998.
- PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**: direito estadual II. Lisboa: Universidade Lusíada Editora, 2008.
- ROSSO, Matheus. **Uma Avaliação da Política Pública de Cinema no Brasil no Período de 1995-2016**. (Dissertação de Mestrado) São Paulo, 2019.
- STIGLER, G. J. The Economic Theory of Regulation. **Bell Journal of Economics**, pp. 3-21, Spring 1971.
- TAVARES, Thiago da Silva; CALABRE, Lia. **O Fundo Setorial do Audiovisual e as políticas audiovisuais**: interfaces com os estudos de cultura visual
- VIEIRA, Alexandre Sérgio Alves. **Agências reguladoras independentes?** especialização e captura nas trajetórias de carreira dos reguladores federais brasileiros, (Dissertação de Mestrado em Administração Pública), Rio de Janeiro, 2015.
- WILLIAMSON, John. “What should the World Bank Think About the Washington Consensus?”. **World Bank Research Observer**. Washington, v. 15, n.2, 2000.
- ZAVERUCHA, Vera. **Lei do Audiovisual**: passo a passo. Rio de Janeiro, 1996.