

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS

Faculdade de Direito



Trabalho de Conclusão de Curso

Os mecanismos federais de incentivo ao cinema brasileiro à luz do direito à cultura na Constituição de 1988

Thales César Castro

Pelotas, 2012

THALES CÉZAR CASTRO

**OS MECANISMOS FEDERAIS DE INCENTIVO AO CINEMA BRASILEIRO À LUZ
DO DIREITO À CULTURA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de
Pelotas, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Renata Ovenhausen Albernaz

Pelotas, 2012

Banca examinadora:

.....

.....

.....

.....

Resumo

CASTRO, Thales César. **Os mecanismos federais de incentivo ao cinema brasileiro à luz do direito à cultura na Constituição de 1988**. 2012. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

Cultura teve diversas concepções no decorrer da história e é considerada um fazer humano composto de significações e que deve ser garantido e exercido livremente. Neste contexto, surge a valorização da cultura como uma garantia fundamental. Ela está presente na Constituição Federal de 1988, ao lado de diversos outros direitos culturais, e que está ligada ao direito da personalidade e à dignidade da pessoa humana. Desde o Império, o Estado brasileiro promoveu a cultura e, dependendo do momento político e social, teve uma posição liberal, impositiva, populista ou neoliberal, inclusive no cinema. O cinema é uma arte de comunicação em massa que possui diversas fases de materialização: a produção, a distribuição e a exibição. Atualmente, os mecanismos federais de incentivo ao cinema estão nas Leis 8.685/93, 8.313/91, 10.179/01 e na Medida Provisória 2.228-1/01. O cinema brasileiro passa, atualmente, por dificuldades de mercado (globalização, revolução digital, competição com a televisão etc.) e se buscam alternativas (como os festivais e os cineclubes). Os índices de mercado mostram uma maior valorização do setor, mas as leis ainda possuem lacunas e permitem que a iniciativa privada dite os rumos do setor. O Estado precisa avaliá-las, a fim de garantir mais o direito à cultura e desenvolver mais o cinema nacional.

Palavras-chave: Cultura. Cinema. Incentivo. Direito à cultura.

Abstract

CASTRO, Thales César. **Os mecanismos federais de incentivo ao cinema brasileiro à luz do direito à cultura na Constituição de 1988**. 2012. 49f. Trabalho de Conclusão de Curso - Faculdade de Direito. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

Culture had several concepts throughout history and is considered a human act with meanings and must be guaranteed and exercised freely. In this context there is an appreciation of the culture as a fundamental guarantee. It is in the Constitution of 1988, along with several other cultural rights, and is linked to personality right and the dignity of the human person. From the Empire, the Brazilian government promoted the culture and, depending on the political and social moment, took a liberal, forceful, populist or neoliberal position, even in the movies production. Cinema is a mass communication art that has several phases of materialization: the production, distribution and exhibition. Currently, the federal incentive mechanisms in cinema are the following Laws: 8.685/93, 8.313/91, 10.179/01 and Provisional Measure 2.228-1/01. Brazilian cinema is currently with market difficulties (globalization, the digital revolution, competition with the television etc.) and it seeks some alternatives (such as festivals and film clubs). The market indices show a greater appreciation of the sector, but the laws still have omissions and they allow the private sector to dictate the direction. The state needs to evaluate them in order to ensure the most of the right to culture and help to develop the national film industry.

Keywords: Culture. Cinema. Incentive. Right to culture.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof.^a Renata Albernaz, que sempre esteve à disposição para me guiar e pacientemente tirar minhas dúvidas.

À minha família, minha namorada e meus amigos pelo incentivo que me deram.

Aos seguintes professores dos cursos de Cinema da Universidade Federal de Pelotas, pelas sugestões e indicações de bibliografia: Guilherme da Rosa, Liângela "Lanza" Xavier, Alexandre Maschio, Ivonete Pinto e Cíntia Langie, além do advogado e cineasta Rafael Andreazza.

SUMÁRIO

Introdução.....	7
1 Cultura e Direitos Culturais	9
1.1 Concepções à Cultura	9
1.2 Direitos culturais na Constituição Federal de 1988 e o direito à cultura	12
2 Cultura, cinema e mecanismos de incentivo	17
2.1 Breve histórico da iniciativa estatal na cultura e no cinema.....	17
2.2 Etapas de realização cinematográfica	21
2.3 Mecanismos federais de incentivo à cultura aplicáveis ao cinema	23
2.3.1 Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) - arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A	25
2.3.2 Lei Rouanet (Lei 8.313/91) - arts. 18 e 25/26	27
2.3.3 Medida Provisória nº 2.228-1/01 - arts. 39, X, 41 e 54	28
2.3.4 Conversão de Dívida Externa (Lei 10.179/01, art. 1º).....	30
3 O direito à cultura, o cinema brasileiro e os mecanismos federais de incentivo	31
3.1 As dificuldades do cinema brasileiro contemporâneo	31
3.2 Alternativas para o cinema brasileiro e dados econômicos	35
3.3 A importância da cultura e do direito à cultura na avaliação dos mecanismos de incentivo ao cinema	38
Considerações Finais	45
Referências	48

Introdução

Esta pesquisa tem por objetivo inicial evidenciar e sistematizar o regramento jurídico vigente aplicável ao desenvolvimento do cinema no Brasil, destacando a importância e as barreiras que tais normas, e, às vezes, a sua falta ou pouca efetividade, têm causado na produção brasileira de obras cinematográficas. Parte-se da seguinte pergunta-problema: considerando que o direito fundamental à cultura é uma garantia que está, mesmo que dispersa, na norma constitucional, e que está intimamente conectada ao direito de personalidade e à dignidade da pessoa humana, como o Estado o coloca em prática quando se trata da produção do cinema no Brasil?

O método desta pesquisa será eminentemente monográfico, com cunho descritivo-sistematizante. Conta-se com um recorte histórico sobre o Direito e o cinema no Brasil, tema este bem delimitado às questões normativas jurídico-estatais. Fez-se a divisão do assunto em três capítulos.

No primeiro, visa-se resgatar as origens da palavra cultura e buscar uma definição que seja aplicável no âmbito jurídico. Em seguida, serão analisados alguns conceitos do universo do Direito, no âmbito constitucional, de maneira sucinta, além de dispor qual a relação destes com o direito à cultura. Também serão localizados direitos culturais presentes no texto da Carta Maior e como pode ser identificado e aplicado pelo Estado o próprio direito à cultura.

No segundo capítulo serão trabalhados fatos históricos sobre a cultura no Brasil, a fim de dar uma ambientação de como o Estado participou da promoção da cultura desde o Império até os dias atuais. Notas particulares serão feitas em relação ao audiovisual e ao cinema, arte que é objeto deste estudo, explanando sobre a funcionalidade e a importância das etapas de sua realização, conhecimento

que não é de domínio pela maioria dos profissionais do Direito. Expor-se-á as particularidades dos principais mecanismos federais de fomento ao cinema brasileiro, presentes em leis voltadas para o desenvolvimento do setor cinematográfico.

No terceiro capítulo serão relatadas as diversas dificuldades enfrentadas pelo cinema brasileiro na atualidade, tais como o recente fenômeno da revolução digital e a competição com a televisão nacional e o mercado globalizado. Além destes, outras barreiras de cunho social e econômico serão abordadas. Alternativas de distribuição e exibição para o setor, como os festivais e os cineclubes, também serão lembradas. Dados econômicos do mercado cultural e cinematográfico precisam igualmente ser expostos, para se entender como o ramo está se comportando.

Por fim, serão apontadas as principais polêmicas em relação aos mecanismos de incentivo à cultura que estão em vigor. A intenção é provocar uma reflexão em torno da problemática do que há no mercado cinematográfico brasileiro e em que aspectos as leis estão sendo influentes no crescimento do setor ou não. Será ressaltado o papel do Estado, como garantidor do direito à cultura, para perceber as falhas legislativas e tomar medidas que tentem tornar o mercado do ramo mais igualitário e democrático.

1 Cultura e Direitos Culturais

1.1 Concepções à Cultura

Como ponto de partida para esta pesquisa, é primordial que se faça um entendimento da palavra "cultura". Existem, para este vocábulo, diversas interpretações e conceituações que não se esgotam entre si. O caminho que será tomado, em primeiro lugar, é o de resgatar as suas origens.

Reale (1993), ao abordar a temática, assim se exprime:

A agricultura era apreciada em seu valor humano, mas sem se confundir com a outra espécie de cultura, a cultura do espírito. Ambas são expressões de cultura. O homem realiza cultura tanto quando lança uma semente à terra, como quando cria por si mesmo uma expressão de beleza. Tudo aquilo que o homem realiza na história, na objetivação de fins especificamente humanos, nós denominamos cultura.

Brant (2009) também faz uma relação etimológica com o cultivo:

Em sua acepção mais longínqua, a matriz latina *colere* trazia o significado de cultivar, habitar, proteger e honrar com veneração. Desse radical, podemos reconhecer pelo menos dois desdobramentos: *colonus*, que traz a ideia de habitação e *cultus*, que nos remete a "cultivo ou cuidado", bem como seus significados medievais subsidiários: "honra, adoração", já "convergemos pela radicalização do temor divino e da moral na sociedade - personificação do Senhor no feudo". Mas também *couture*, no francês antigo, por exemplo, associados à "lavoura, cuidado com o crescimento natural".

Para se chegar nas suas concepções dos dias de hoje, a cultura já teve outros significados. Segundo o autor, entre os séculos XVI e XVII é que passou, por analogia, a ser entendida como algo que vai além do labor da terra: um "cultivo" do que é produzido na mente. Já pelos séculos XVIII e XIX, trouxe um aspecto diferenciador, como se algumas sociedades tivessem um patamar de

desenvolvimento maior que outras e a cultura era a unidade de medida. Uma conceituação que se confundia com o que se considerava "civilização" e que permeou até se chegar à compreensão de que todo povo detém suas peculiaridades culturais.

Desta forma, pode-se entender que a cultura está relacionada com o desenvolvimento intelectual das pessoas, especialmente quando se refere às artes e aos costumes. Também é uma forma de referência a um período da história, a um grupo social, a um povo, etc.

Brant (2009) explica a classificação dada pelo antropólogo Edgar Morin:

Edgar Morin atribui três dimensões interdependentes à palavra cultura: a antropológica, ou "tudo aquilo que é construído socialmente e que os indivíduos aprendem"; a social e histórica, que pode ser entendida como o "conjunto de hábitos, costumes, crenças, ideias, valores, mitos que se perpetuam de geração em geração" e a relacionada às humanidades, que "abrange as artes, as letras e a filosofia".

Portanto, podemos entender que qualquer fazer humano é tido como cultura, sob um viés antropológico. Assim, o próprio ordenamento jurídico é um resultado de desenvolvimento e auto-representação cultural de um país, como nos comentários de Santos (2007). Todavia, deve-se analisar outras concepções, pois o Direito, em suas disposições, não considera este conceito a título de tutela. Para receber proteção estatal, a cultura necessita de uma definição mais restritiva.

Esmiuçando ainda mais, cultura também é um resultado semiótico, passado ao sujeito desde o seu nascimento. É uma ciência de caráter interpretativo e a sua finalidade é a compreensão, a busca por significações. Em outras palavras, ela é igualmente responsável pelo homem trazer sentidos ao que pertence à natureza. Santos (2007) comenta: "[...] a característica básica da cultura é o caráter simbólico. Todo símbolo é cultural porque há uma ordenação ou sistematização inteligente. Porém, para os juristas, deve haver cautela ao inserir o caráter simbólico, já que pode revelar um valor".

Cultura hoje, nas ideias de Brant (2009), não pode deixar de ter também um contexto econômico. Ela é igualmente vista como meio de lazer e entretenimento. Com a globalização, o ato de consumir cultura ganhou muita força: as marcas e produtos passaram a receber uma carga valorativa. Analisando este ponto, pode-se afirmar que a cultura tende a contribuir para o estabelecimento de padrões mundiais

de consumo, seja através da "aculturação" (que é a influência estrangeira na cultura local), seja como instrumento de poder e controle.

Silva (2001) cita a filósofa Marilena Chauí, que considera: "[...] a cultura como ordem simbólica por cujo intermédio homens determinados exprimem de maneira determinada suas relações com a natureza, entre si e com o poder, bem como a maneira pela qual interpretam essas relações".

Nas palavras de Brant (2009):

Cultura [...] funciona como uma chave capaz de trancar o indivíduo em torno de códigos e simbologias controladas: pelo Estado, por uma religião, ou mesmo por corporações e através dos instrumentos gerados pela sociedade de consumo, como a publicidade, a promoção e o patrocínio cultural.

Além destas colocações, importante considerar que a cultura não é uma caracterização do nível de conhecimento de um indivíduo, devido ao uso comum e errôneo, em certas ocasiões, do adjetivo "culto" como sinônimo de "inteligente" ou "com boa formação". Somando-se a isso, não existem culturas permanentes ou que estejam em todos os membros de uma sociedade, elas sempre mudarão em decorrência de fatores históricos, geográficos, sociais, entre outros.

Brant (2009) insere o conceito dado pela UNESCO, órgão da Organização das Nações Unidas, que assim considera a cultura:

[...] um conjunto de características distintas espirituais, materiais, intelectuais e afetivas que caracterizam uma sociedade ou um grupo social. Abarca, além das artes e das letras, os modos de vida, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

Santos (2007) traz sua contribuição, entendendo a cultura como: "[...] conjunto de bens sobrepeçoais resultantes de sistemas de fazeres humanos, com aspectos universais e regionais, cujo acesso deve ser facilitado ao homem para que ele desenvolva a personalidade livremente".

Nota-se que as definições acima se complementam. Em primeiro lugar, por considerarem que a cultura é um resultado coletivo (objetiva), não só algo pessoal (subjetiva), portanto, um aspecto caracterizador do grupo ou do próprio indivíduo. A cultura tanto é "real", demonstrada no dia a dia das pessoas (um "ser"), como um "ideal", na qual são envolvidas suas convicções, crenças, além do que buscam em

seu comportamento (um "dever ser"). Santos (2007) é quem demonstrou estas classificações.

Importante apontar também que, em tais definições, a UNESCO se preocupou em considerar diversos tipos de manifestações humanas como cultura. Já a autora, apesar de parecer mais abrangente em seu conceito, colocou um detalhe primordial: a facilitação do acesso à cultura, que nada mais é, quando inserido num contexto jurídico, do que o próprio direito à cultura.

1.2 Direitos culturais na Constituição Federal de 1988 e o direito à cultura

A cultura, compreendida nas acepções supracitadas e dependendo da interpretação dada ao caso concreto, nem sempre teve tutela jurídica: o homem precisou chegar no século XX para perceber que o Direito poderia trazer consigo direitos derivados dela. Silva (2001) aponta que as primeiras Constituições que se tem notícia a abarcarem-na no rol de garantias fundamentais são a Mexicana de 1917 e a de Weimar de 1919. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trouxe, de maneira singela, a cultura no seu Art. XXVII:

Artigo XXVII

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

Como já colocado, o Direito é um resultado cultural de um povo: a carga valorativa está em cada uma de suas normas. Para se ter uma análise específica de como a cultura está inserida na Carta Magna brasileira de 1988, necessárias breves notas sobre princípios constitucionais, direitos fundamentais e direito da personalidade.

A respeito dos princípios constitucionais, Santos (2007) os reconhece como normas jurídicas, que servem para exigir comportamentos razoáveis dentro do que for possível. Acrescenta que um direito fundamental que esteja inserido em um ordenamento jurídico é a união de um valor com um dever ser, que o torna uma norma. Ainda, o caso concreto vai definir a preferência de um princípio em detrimento de outro por uma ponderação, diferentemente das regras, que só se resolvem quando declaradas inválidas ou por expressa cláusula de exceção.

Sobre direitos fundamentais, a autora entende que estes têm caráter vinculante a todo o Direito vigente em um país e que suas exceções devem estar na própria Constituição. Complementa com a ideia de que a dignidade da pessoa humana é um princípio essencial, mas que não pode ser critério exclusivo para determinação das garantias fundamentais, sob pena de banalizá-lo.

Com a junção da dignidade da pessoa humana e da autonomia, permite-se o livre desenvolvimento da personalidade, ou seja, do crescimento cultural do indivíduo. Santos (2007) assim se exprime:

A cultura, ao lado da identidade, da intimidade e privacidade, educação e bem-estar, faz parte da liberdade de formação ou desenvolvimento da personalidade. [...] o direito à cultura é um direito fundamental, em conexão com o direito da personalidade, o livre desenvolvimento da personalidade e a dignidade da pessoa humana.

Desta forma, para a autora supracitada, a cultura é uma base jurídica importante para a ação do Estado e deve-se considerar o direito à cultura como direito fundamental, tendo como núcleo a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III) e que está ligado ao direito de personalidade.

Com estas conclusões, Santos (2007) trabalha com a ideia de "Estado da Cultura", que vai além das cláusulas de Estado Democrático, Social e de Direito. Para isto, existem princípios que se relacionam a este fato: a liberdade cultural na criação, na comunicação, no empreendimento, na institucionalização e no desenvolvimento da personalidade; o progresso, que se caracteriza pela não interferência pública no livre desenvolvimento cultural; e o pluralismo (ou diversidade) cultural.

Quando o Estado traça estes objetivos, tem como alicerce a democracia. Isto tenta evitar, como declara a autora, a "assimilação cultural", que é uma imposição, e preservar a "autonomia cultural", que se identifica pela pluralidade. É por este motivo que a liberdade é indispensável para a formação da personalidade do indivíduo na sociedade em que vivemos.

A Constituição Federal de 1988 traz algumas garantias quanto à liberdade (cultural inclusive) nos seguintes dispositivos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

Esta liberdade cultural (ou seja, não intervencionista por parte do Estado) é tanto de ação cultural, como denomina Silva (2001), como de expressão cultural. A primeira consiste no livre empreendimento e deriva de cláusulas gerais de liberdade e de legalidade. Sobre seus limites, o autor comenta:

[...] a liberdade consiste, em suma, num processo dinâmico de libertação do homem de vários obstáculos que se antepõem à realização de sua personalidade: obstáculos naturais, econômicos, sociais e políticos. [...] a liberdade de ação cultural, como qualquer outra liberdade, só pode ser condicionada por um sistema de legalidade legítima.

Em relação à livre expressão cultural, vale lembrar as palavras de Santos (2007):

A liberdade de expressão cultural, um dos aspectos das formas de exteriorização da liberdade de opinião, manifesta-se ao determinar que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e proporcionará meios de acesso às fontes da cultura nacional, apoiando, assim, a difusão das manifestações culturais.

A cultura na Constituição brasileira de 1988 está presente em diversos artigos, não apenas em um local específico, como na Seção II (Da Cultura) do Capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto). Desta forma, pode-se afirmar que existem diversos direitos culturais espalhados pelo texto constitucional.

Considerando a educação como uma das formas de transmitir a cultura, devem ser lembrados, para esta análise, os artigos que abordam aquela. Refletindo este fato, dentre os direitos sociais colocados no art. 6º da CF estão a educação e o lazer, que deixam a cultura em implícito, como bem afirma Santos (2007). Além disso, pode-se entender que o art. 5º, § 2º da CF permite a sua inclusão neste rol. Outras especificações estão no tratamento da educação fundamental (CF, arts. 205

e 208), das universidades (CF, art. 207), do desenvolvimento científico e tecnológico (CF, art. 218 e 219) e do ensino em História do Brasil das contribuições de culturas e etnias diversas (CF, art. 242, § 1º).

A proteção do patrimônio cultural também recebe a devida atenção. Exemplos estão na conceituação do patrimônio cultural e sua aplicação (CF, art. 216) e na ação popular (art. 5º, LXXIII). Outras relações estão no direito de autor (art. 5º, XXVII e XXVIII), incentivo à programação cultural nas emissoras de rádio e televisão (art. 221), a integração cultural entre os povos da América Latina (CF, art. 4º, parágrafo único), o desporto (art. 217), o meio ambiente (art. 225), os índios (art. 231), entre outros.

Em relação à competência dos entes federativos, podem ser encontradas algumas importâncias à cultura. Isto vale tanto para a competência comum (CF, art. 23, III, IV e V) como para a concorrente (art. 24, VII, VIII e IX). Além disso, os municípios podem legislar sobre aquilo que for de interesse local (art. 30, I) e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (art. 30, IX).

O direito de acesso à cultura, ou direito à cultura propriamente dito, faz parte da gama de direitos culturais para Santos (2007), mas não tem uma conceituação clara na Constituição. Porém, seus resquícios estão em algumas disposições da Carta Magna, como na competência comum dos entes federativos e nos direitos resguardados à criança, ao adolescente e ao jovem:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O direito à cultura também se faz presente neste artigo da Carta Magna de 1988:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º - O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

§ 2º - A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

Na análise do artigo supra, tanto para Silva (2001) como para Santos (2007), na Constituição Federal, pode-se intercambiar as expressões "cultura nacional" e "cultura brasileira". Quanto à "cultura popular", esta é entendida como "culturas do povo", da vivência do homem comum, não como as "populistas", nem como as "de massa", que são impositivas. O texto constitucional, outrossim, não menciona, mas interpreta-se que são contempladas as culturas erudita e de povos como o alemão, o italiano e o japonês, por todos eles se enquadrarem entre os "outros grupos participantes do processo civilizatório nacional".

Já a aplicação do direito à cultura está entre o que é garantido livremente com o que o Estado intervém. Nota-se a intenção protetiva no § 1º do artigo 215 da Carta Magna e, para balancear, o caráter promocional da diversidade no respectivo § 2º. De qualquer forma, como ressalta Santos (2007), o mínimo de incentivos e regulamentação por parte do Estado é necessário para o desenvolvimento do setor e a busca de uma maior igualdade:

[...] o direito fundamental à cultura, apesar de estar inserido, geralmente, nos direitos de defesa (ação negativa), poderá resultar numa ação positiva (direito prestacional), em conjunto ou em separado, dependendo da fundamentação do direito, pois sendo a cultura um direito que envolve liberdade no desenvolvimento da personalidade e da necessidade de oferecimento de oportunidades (bibliotecas, cinema, teatros, livros, etc.), no caso concreto, poderá exigir, ao mesmo tempo, uma omissão do Estado e o direito a uma prestação positiva.

Assim, para Silva (2001), o direito à cultura exige ações positivas por parte do Estado, sob a aplicação de políticas culturais adequadas às necessidades da população. Ao mesmo tempo, deve-se ter a liberdade como garantia para o indivíduo, não coagindo-o de maneira anormal, ilegítima e imoral.

2 Cultura, cinema e mecanismos de incentivo

Com base nas colocações anteriores a respeito de cultura e direitos culturais, necessária, neste momento, uma análise aprofundada da aplicação das leis federais de incentivo, com enfoque no cinema. De forma introdutória, será feito um apanhado histórico de como o Estado se preocupou em investir esforços (ou interesses) na área cultural e cinematográfica no Brasil. Em seguida, será necessário destacar alguns conceitos essenciais do universo da "sétima arte" para facilitar o seu entendimento. Por fim, será feito um estudo das particularidades de cada um dos mecanismos de fomento que estão em vigor.

2.1 Breve histórico da iniciativa estatal na cultura e no cinema

Brant (2009) destaca que o Brasil passou por diversas fases tendo o Estado algum tipo de relação com as iniciativas culturais, dependendo do momento social, histórico e político. Desta forma, o autor afirma que surgiram muitos mecanismos "oficiais e oficiosos", que tinham por objetivo uma implantação ou uma imposição de políticas no setor.

Desenvolvendo seu raciocínio, o autor esclarece uma classificação, dada por Marilena Chauí, das modalidades de relação entre cultura e Estado:

Para Marilena Chauí (1994), são quatro as principais modalidades:

- A liberal, que identifica cultura e belas-artes, estas últimas consideradas a partir da diferença clássica entre artes liberais e servis. Na qualidade de artes liberais, as belas-artes são vistas como privilégio de uma elite escolarizada e consumidora de produtos culturais.
- A do Estado autoritário, na qual o Estado se apresenta como produtor oficial de cultura e censor da produção cultural da sociedade civil.
- A populista, que manipula uma abstração genericamente denominada cultura popular, entendida como produção cultural do povo e identificada com o pequeno artesanato e o folclore, isto é, com a versão popular das belas-artes e da indústria cultural.

- A neoliberal, que identifica cultura e evento de massa, consagra todas as manifestações do narcisismo desenvolvidas pela *mass media*, e tende a privatizar as instituições públicas de cultura deixando-as sob responsabilidade de empresários culturais.

Historicamente no Brasil já foram aplicadas as quatro formas supradestacadas pela filósofa. Brant (2009) comenta que no Império é que o Estado brasileiro passou a ter algum esforço pela cultura, apesar de direcionada para as elites. Havia uma "aculturação forçada", na qual as tradições e costumes europeus eram supervalorizados. Desta forma, a aristocracia ia para o "Velho Mundo" estudar artes através da promoção de bolsas e retornavam com intenção "civilizatória", sendo denominado este fenômeno de "Missão Francesa". Em relação ao cinema, o autor coloca: "Tanto o cinema quanto a fotografia sofriam com a falta de atenção, visto que não eram entendidas como formas de manifestação artística durante o Império, mesmo sendo, este, interessado pelas tecnologias".

Mesmo com o início do Brasil República, o Estado ainda não entendia as expressões das camadas populares como valorizáveis. Cesnik (2007) lembra que, em 1917, os Estados Unidos da América implantou uma "tax deduction", que era um incentivo à cultura através do abatimento de imposto devido. Como resultado, a cultura é hoje o terceiro produto mais exportado por este país, contribuindo ainda mais para a difusão de suas marcas e do denominado "american way of life".

No Brasil, as manifestações culturais só passaram a ter alguma visão a partir da Semana de Arte Moderna de 1922, ampliando-se o viés de nacionalidade, conforme Silva (2001). Brant (2009) afirma que alguns escritores da época surgiram para destacar, de maneira crítica, como era a realidade social do brasileiro no momento.

Com o governo de Getúlio Vargas, surgiram algumas formas institucionais de estímulo às áreas artístico-culturais. Foram criadas entidades como o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), o Conselho Nacional de Cultura (CNC) e o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP). Contudo, o autor afirma, citando Alexandre Barbalho, que era de interesse do Estado vender a imagem da "cultura popular nacional", que passou a ter atenção de intelectuais nacionais e estrangeiros.

Desta forma, havia a mentalidade da "mitologia verde-amarela", denominada por Marilena Chauí, como forma de estabelecer uma política com vistas ao

desenvolvimento capitalista do Brasil, transformando as manifestações do homem comum (entre elas o samba e o carnaval) em nacionais. Por este motivo, segundo Brant (2009), é que era necessária a intervenção do Estado para impedir aquilo que fosse considerado, por exemplo, "estímulo à malandragem", pois desejava-se destacar nos movimentos culturais a qualidade de trabalhador do povo brasileiro.

Dando continuidade, o autor relembra que nas décadas de 1940 e 1950, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, o consumo da cultura começava a se desenvolver. O governo brasileiro quase não atuou nesta área na época, ficando, pela primeira vez, essencialmente na iniciativa de investidores privados. Então, surgiram algumas companhias cinematográficas (dentre elas a Vera Cruz), o Clube de Cinema de São Paulo e a Cinemateca Brasileira. Brant (2009) focaliza o aparecimento da televisão no período:

Os meios de comunicação de massa viveram sua época de ouro, com o surgimento de programas de auditório e telenovelas. Impulsionados pelo fortalecimento da publicidade no país, esse sistema acabou por consolidar uma cultura do consumo, sobretudo nos grandes centros.

O autor ainda ressalta que houve uma pequena volta de interesse estatal no desenvolvimento cultural no início dos anos 1960. O então presidente Jânio Quadros reestabeleceu o Conselho Nacional de Cultura tendo como objetivo a implantação de um Plano Nacional de Cultura, mas que não teve andamento devido às instabilidades políticas da época.

O regime militar se caracterizou, conforme Brant (2009), por realizar manobras políticas com o fim de silenciar manifestações que eram contrárias ao governo. Para isso, foram criados o Conselho Federal de Cultura na liderança de Humberto de Alencar Castelo Branco, o Programa de Ação Cultural e a Política Nacional de Cultura com Ernesto Geisel.

O cinema também era um setor estratégico, pois surgiram o Conselho Nacional de Cinema (Concine) e a Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), como lembra Silva (2010), criada pelo Decreto-Lei nº 862/69 e responsável por grande parte da produção nacional de 1969 a 1990, quando foi extinta. Tinha-se como objetivos a exposição do produto brasileiro ao exterior e a criação de uma indústria cinematográfica forte, mas a Embrafilme foi alvo de muitas críticas e passou por momentos orçamentários e administrativos conturbados. Ainda assim, o principal

veículo de imposição do ideal estatal era a televisão, especialmente pela popularização que esta adquiriu com o passar das décadas e pelo fortalecimento do setor pela própria ditadura, como nota o autor.

Todavia, foi com a lenta reabertura para a democracia que se passou a estimular mais o empresariado a investir em cultura e a ser inibido o caráter intervencionista dos anos anteriores. Para Silva (2010), o cinema brasileiro era visto como um potencial competidor com o mercado externo, desobrigando, inicialmente, a responsabilidade estatal no setor. Brant (2009) assim se exprime:

Com os diversos problemas econômicos que atingiram o país, foi necessário cortar "gastos supérfluos", ônus que, mais uma vez, a Cultura assumiu. Do encolhimento orçamentário ao desejo de eximir o Estado do problema com a produção cultural, o caminho encontrado foi atribuir ao mercado empresarial a responsabilidade de atuar no setor.

Relembra o autor o surgimento do Ministério da Cultura (MinC), em 1985, entendendo que, com isto, o Estado não efetivamente fortaleceu a produção cultural que se encontrava precária, mas apenas incentivou a economia pelo consumo. O MinC, no entanto, foi extinto com o governo Fernando Collor de Mello, transformando-o em mera Secretaria, sendo apenas reestabelecido em 1992. A partir de Fernando Henrique Cardoso é que houve um grande crescimento do setor, com base no neoliberalismo, além da criação da Secretaria de Apoio à Cultura no supracitado Ministério.

Ainda, o Conselho Superior de Cinema foi criado no âmbito no MinC, para definir a política nacional ao setor. A "Lei Sarney" surgiu (Lei 7.505/86) e foi a primeira lei federal de incentivo no Brasil a prever o abatimento de imposto aos investidores privados. Foi substituída, posteriormente, pela Lei Rouanet (Lei 8.313/91), que instituiu três formas de estímulo, nas explicações de Cesnik (2007) e Silva (2001): o Fundo Nacional de Cultura (FNC), iniciativa estatal que estabelece convênios com pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), no qual uma instituição financeira concentra recursos para aplicar em algum setor cultural; e o Mecenato, no qual o Estado autoriza, por um prazo, o investimento privado em projetos culturais em troca de um benefício fiscal para o investidor. Além disso, entraram em vigor a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) e a Medida Provisória nº 2.228-1/01, que criou a

Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Estas são as principais fontes, no Brasil, de políticas federais à cultura atualmente.

2.2 Etapas de realização cinematográfica

Primeiramente, de maneira sucinta, serão buscadas as origens do cinema. A "sétima arte" surgiu no final do século XIX, como demonstra Rodrigues (2007), meramente como uma inovação tecnológica, fruto de um aperfeiçoamento de diversos instrumentos ópticos lançados anteriormente. Até o início do século XX, a principal função do cinema era o registro de imagens do cotidiano e do progresso urbano e industrial.

Na sua era primitiva, passava-se aos poucos a considerá-lo como uma forma de representação artística, porém fortemente influenciada pelo teatro, tendo o cineasta George Méliès como um dos ícones da época, como destaca o autor. Entretanto, com o passar dos seus mais de 100 anos, novas possibilidades viriam a ser exploradas para a construção do cinema como uma arte de características próprias. A sua linguagem permite uma extrema proximidade com o público, aspecto este que faz dele uma das manifestações culturais mais procuradas e difundidas no mundo. Rodrigues (2007) resumidamente define o cinema desta forma:

Cinema são imagens fotográficas em movimento, projetadas em uma tela a uma determinada velocidade, criando a impressão de movimento. Por se tratar de uma arte baseada em imagens, e as imagens por si só podem não ser suficientes para contar-nos uma história em termos dramáticos, apoia-se tecnicamente em outros elementos, principalmente no som, para atingir sua principal característica, que é a necessidade de mostrar visualmente todo o contexto dramático da história para o espectador.

O cinema, mais do que uma arte e um resultado cultural, também é uma forma de comunicação de massa. Diferentemente da pintura e da escultura, por exemplo, que se encontram em peças únicas expostas em algum local, cada filme possui diversas cópias, podendo, portanto, ter vários proprietários dos numerosos simulacros da obra pronta. Desta forma, pode-se perceber que o cinema necessita, para sua sobrevivência, ser comunicado ao público.

Como toda obra de arte, no entanto, o cinema possui uma etapa em que se materializa. Esta fase preliminar se subdivide em outras, segundo Rodrigues (2007): primeiramente há a feitura do roteiro, texto que traz inicialmente toda a história que quer ser contada na tela, com detalhes em diálogos, descrições de ações e cenários

etc. Quando um produtor aprecia a ideia, passa-se à formulação de um projeto, com o objetivo de captar recursos. No Brasil, isto se dá essencialmente através de leis de incentivo, que em sua maioria autorizam que seja resgatado um montante para viabilizar a produção na iniciativa privada, a qual receberá vantagens, principalmente de ordem tributária.

Após, começa a fase operacional, conforme o autor. É feita uma preparação, onde se faz um planejamento e um levantamento detalhado de todos os itens que serão necessários para a produção (equipamentos, objetos, equipes, locações, documentos, entre outros), com base no roteiro e nas ideias do Diretor. A pré-produção vem depois, onde tudo que foi tabelado é buscado, através de aluguéis, compras, empréstimos, contratos de pessoas da equipe e atores etc.

Em seguida, afirma Rodrigues (2007), vem as filmagens (que também podem ser denominadas gravações). Nestas, é feita toda a movimentação de sets, de atores, diretores e assistentes (de arte, fotografia, produção etc.). São planejadas metas do que será registrado em cada dia, para se ter uma noção de quanto tempo durará todo o processo.

Com o fim das filmagens ou gravações, há a desprodução, que consiste na organização e devolução de todo o material alugado e emprestado nas condições que foram conseguidos. Assim, chega a finalização, última fase da produção, no qual são analisados todos os registros audiovisuais, que passarão por um processo de montagem, produção de sons, mixagem, correções de imagem, créditos etc.

O autor lembra que o tempo levado para cada etapa varia conforme o tamanho da produção. Superadas todas as etapas, o filme está pronto. Todavia, como exposto anteriormente, o cinema necessita circular no mercado. Para isto, existem mais duas fases a serem consideradas, posteriores à produção, que são a distribuição e a exibição.

A distribuição consiste em copiar o filme pronto para alguma "janela de exibição", podendo ser através de uma plataforma analógica (rolos de filme para projeções) e/ou digital (como DVDs e discos BluRay) e lançá-lo no mercado. Tradicionalmente, esta etapa se dá em momentos distintos, visto que primeiramente tende-se a preencher as salas de exibição. Posteriormente, o material é direcionado às mídias digitais, à TV paga e por fim, à TV aberta. Entretanto, o lançamento de um filme pode não ser feito primeiramente nos cinemas, por diversas razões, como falta

de verbas para exibir e divulgar neste meio, e ir diretamente para as mídias digitais. Relacionado a este fato, Cesnik (2007), a respeito do conceito de "obra cinematográfica", dado na Medida Provisória 2.228-1/01, comenta:

[...] a legislação restringe o conceito de obra cinematográfica para aquela obra que seja inicialmente e prioritariamente veiculada no cinema, independente do uso posterior que se faça dela. Em outras palavras: a obra cinematográfica pode ganhar, depois de sua vida útil no circuito de exibição, um caminho em outros mercados, como por exemplo, o home vídeo, DVD, televisão e tantos outros.

Os avanços tecnológicos também permitiram que a lógica mercadológica tradicional da distribuição fosse alterada. Percebe-se que a rede mundial de computadores, os festivais e a televisão são as destinações da esmagadora maioria dos curtas-metragens produzidos atualmente. Além disso, a experiência da exibição, que é a última etapa de realização cinematográfica e consiste no contato do filme com o público, poderá se dar pelos mais diversos meios: cinemas, cineclubes, festivais, televisão, computador, portáteis eletrônicos (celulares, tablets, entre outros) etc.

2.3 Mecanismos federais de incentivo à cultura aplicáveis ao cinema

De forma introdutória, expor-se-á um dispositivo da Constituição Federal de 1988, que estabelece a prerrogativa do Estado de implantar políticas de incentivo, algo fundamental para a produção cultural no Brasil:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Cesnik (2007) faz um esclarecimento sobre a diferença entre incentivo fiscal e incentivo financeiro, citando Ives Gandra da Silva Martins:

Enquanto nos incentivos fiscais, há renúncia à arrecadação de determinado tributo, no incentivo financeiro não há renúncia qualquer dessa natureza, mas o poder público, com os recursos que arrecada e dos quais pode dispor nos termos orçamentários, resolve beneficiar determinados segmentos ou situações, na busca de atração de investimentos e desenvolvimento para determinada área de atuação.

Valiati (2010) explica que, indiretamente, o Estado incentiva a cultura quando há renúncia fiscal. A iniciativa privada apenas autoriza que estes valores não sejam investidos em outras áreas, e sim, naqueles projetos que almejam um fomento. Ou seja, de qualquer forma os recursos do Estado é que estarão em uso.

Cesnik (2007) ainda ilustra que o crédito tributário é excluído com a isenção. O artigo 175 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/66) é que baseia esta afirmativa.

Ainda, há a necessidade de lembrar alguns conceitos importantes trazidos no início da Medida Provisória nº 2.228-1/01, para que a análise dos mecanismos federais de incentivo ao cinema seja mais clara. Das definições trazidas no seu art. 1º, apontam-se o *caput* e os seguintes incisos:

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

I - obra audiovisual: produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão;

II - obra cinematográfica: obra audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição;

IV - obra cinematográfica e videofonográfica de produção independente: aquela cuja empresa produtora, detentora majoritária dos direitos patrimoniais sobre a obra, não tenha qualquer associação ou vínculo, direto ou indireto, com empresas de serviços de radiodifusão de sons e imagens ou operadoras de comunicação eletrônica de massa por assinatura;

V - obra cinematográfica brasileira ou obra videofonográfica brasileira: aquela que atende a um dos seguintes requisitos:

a) ser produzida por empresa produtora brasileira, observado o disposto no § 1º, registrada na ANCINE, ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos;

b) ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de co-produção cinematográfica e em consonância com os mesmos.

c) ser realizada, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos.

VII - obra cinematográfica ou videofonográfica de curta metragem: aquela cuja duração é igual ou inferior a quinze minutos;

VIII - obra cinematográfica ou videofonográfica de média metragem: aquela cuja duração é superior a quinze minutos e igual ou inferior a setenta minutos;

IX - obra cinematográfica ou videofonográfica de longa metragem: aquela cuja duração é superior a setenta minutos;

XIII - programadora: empresa que oferece, desenvolve ou produz conteúdo, na forma de canais ou de programações isoladas, destinado às empresas de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura ou de quaisquer outros serviços de comunicação, que transmitam sinais eletrônicos de som e imagem que sejam gerados e transmitidos por satélite ou por qualquer outro meio de transmissão ou veiculação;

Isto é, nota-se que há uma preocupação preliminar da legislação em estabelecer estas definições, pois os meios federais de incentivo a seguir servirão basicamente às obras cinematográficas brasileiras de produção independente. Cada instrumento, contudo, tem suas particularidades quanto à abrangência nas diferentes metragens (curta, média e/ou longa), quanto à fase de realização cinematográfica (produção, distribuição e/ou exibição), quanto ao abatimento do imposto devido, quanto aos limites em lei para o benefício etc. Vale esclarecer também que estes instrumentos servem apenas para viabilizar a concretização dos projetos, enquanto que a receita oriunda do produto que deles provém (com as vendas de ingressos no cinema ou com a comercialização em vídeo doméstico, por exemplo) pertencerá aos próprios realizadores, distribuidores ou exibidores, de acordo com contratos que estabelecem entre si.

2.3.1 Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) - arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A

Esta é a principal lei federal de fomento ao cinema no Brasil. Existem quatro formas de financiamento dela derivadas: a do art. 1º, a do art. 1º-A, a do art. 3º e a do art. 3º-A. A Instrução Normativa nº 22/03 da ANCINE também serve de fonte para estas, visto que regulamenta a elaboração, a apresentação e o acompanhamento de projetos de obras audiovisuais. A seguir, serão analisadas as peculiaridades de cada um dos mecanismos.

Na forma do art. 1º da Lei do Audiovisual, o contribuinte compra quotas de direitos de comercialização das obras audiovisuais. Atende a projetos de produção de curtas, médias e longas-metragens, além daqueles destinados à exibição, distribuição e infraestrutura técnica, segundo o *caput* e o § 4º do referido artigo. As pessoas físicas podem investir 3% (três por cento) do Imposto de Renda devido,

enquanto que as pessoas jurídicas, 1% (um por cento), conforme o seu § 2º. A Instrução Normativa nº 22 da ANCINE dispõe sobre o mecanismo no art. 2º, I.

Já no formato do art. 1º-A, a participação do contribuinte é como patrocinador da obra. Projetos de produção de curtas, médias e longas-metragens podem ser apresentados objetivando este incentivo. O limite de dedução do Imposto de Renda devido está inserido no § 1º, I e II, sendo de 6% (seis por cento) para pessoas físicas e 4% (quatro por cento) para pessoas jurídicas. A Instrução Normativa nº 22 da ANCINE regulamenta-o no art. 2º, VII.

O art. 3º é outro meio, o qual se destina, como ilustra Cesnik (2007), aos contribuintes de Imposto de Renda que incidem sobre a remessa de *royalties* do exterior, permitindo uma parceria entre empresas distribuidoras estrangeiras atuantes no Brasil e produtoras brasileiras independentes. É um mecanismo para a co-produção de obras cinematográficas (curtas, médias e longas-metragens) e para o desenvolvimento de projetos de longas-metragens. O autor comenta sobre esta última hipótese:

Para desenvolvimento de projetos deve ser entendido o projeto que prevê, exatamente, os custos necessários para o desenvolvimento de outro projeto, este último, sim, tendo por objetivo a produção de uma obra cinematográfica de longa-metragem. Vale dizer: trata-se de um "pré-projeto", ou projeto preparatório, que visa ao custeio de despesas iniciais para elaboração de um projeto de produção de obra cinematográfica. Normalmente, são incluídos em tais projetos os custos relativos à elaboração do roteiro, viagens de reconhecimento de locações, estudos preliminares quanto a figurinos etc.

O art. 3º também é regulamentado na Instrução Normativa nº 22 da ANCINE através do seu art. 2º, II, apesar de este não especificar que se trata de desenvolvimento de projetos de produção de longas-metragens, usando apenas o termo genérico "obras cinematográficas".

Por fim, o art. 3º-A é mais uma forma de investimento, podendo ser feito por concessionárias de TV aberta ou paga. O projeto deverá contemplar a co-produção de curta, média ou longa-metragem, ou, ainda, o desenvolvimento de projetos de longa-metragem. O art. 2º, VIII da Instrução Normativa nº 22 da ANCINE regulamenta a matéria.

Além das características supradestacadas, importante fazer outros apontamentos sobre diferenças entre as formas de fomento da Lei do Audiovisual.

Nos arts. 1º e 1º-A, 100% (cem por cento) do valor investido pela pessoa física ou pessoa jurídica será abatido do Imposto de Renda devido. Quanto aos arts. 3º e 3º-A, o abatimento previsto desta natureza é de até 70% (setenta por cento). Além disso, o art. 4º, § 2º, II da Lei (e art. 3º, I e II da IN nº 22 da ANCINE) dá o limite de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) para os dois primeiros mecanismos e de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) para os dois últimos.

Cesnik (2007) ainda lembra que o custo total do projeto deve ser a soma de, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) destinado à realização do projeto com 5% (cinco por cento) que a lei exige em forma de contrapartida pelo proponente ou por terceiros. O fundamento está no art. 4º, § 2º, I e § 5º da Lei do Audiovisual. Além disso, todos os mecanismos desta Lei estão sujeitos à prévia aprovação pela ANCINE (art. 4º, § 2º, III), utilizando-se de critérios expostos na referida Instrução Normativa.

2.3.2 Lei Rouanet (Lei 8.313/91) - arts. 18 e 25/26

Cesnik (2007) destaca que a Lei Rouanet ou Lei federal de Incentivo à Cultura, diferentemente da Lei do Audiovisual (que prevê mecanismos com o intuito de investimento mercadológico), é um instrumento de filantropia. Isto se dá através de doação, que é, no ensinamento de Silva (2001), a transferência definitiva de bens ou valores do contribuinte para uma pessoa física ou jurídica aplicar diretamente na atividade cultural - sendo vedada a propaganda ou promoção do investidor, afirma Reis (2009) - , ou patrocínio, conceituado no art. 23, II da Lei 8.313/91. Hoje esta lei é utilizada de forma complementar ao cinema, pois não prevê limites de orçamento para o projeto, nem contrapartida obrigatória, quando se pleiteia o fomento sem combinar com artigos da Lei do Audiovisual.

O art. 18 é um dos mecanismos da Lei Rouanet. Este pode ser usado para projetos de: doações de acervos a cinematecas (alínea "e"); produção de curtas e médias-metragens e difusão do acervo audiovisual (alínea "f"); construção e manutenção de salas de cinema em municípios com menos de cem mil habitantes (alínea "h"). A Instrução Normativa nº 22 da ANCINE ainda contempla os festivais internacionais na alínea "b" do inciso III do art. 2º. Outrossim, pela leitura do § 1º do art. 18 da Lei, conclui-se que tudo que é entregue será descontado do Imposto de

Renda, ou seja, há abatimento de 100% (cem por cento), não importando se a contribuição é em forma de doação ou patrocínio.

O art. 25 é outro meio da Lei de Incentivo à Cultura. No seu inciso II está contemplada a produção cinematográfica independente (de curta e média-metragem) ou de caráter cultural-educativa não comercial quando feitas por concessionárias de televisão, como esclarece o parágrafo único do artigo. A diferença entre este instrumento e o anterior é que o art. 26 da Lei complementa o art. 25, trazendo percentuais de quanto dos patrocínios e doações será devolvido na declaração de Imposto de Renda. Pessoas físicas abaterão 80% (oitenta por cento) do valor de doações e 60% (sessenta por cento) de patrocínios (inciso I), enquanto que pessoas jurídicas terão desconto de 40% (quarenta por cento) de doações e 30% (trinta por cento) de patrocínios (inciso II).

Como grifa Cesnik (2007), o art. 52 da Medida Provisória nº 2.228-1/01 estabelece uma redação diferente para o art. 3º, II, "a" da Lei Rouanet a partir de 1º de janeiro de 2007. Neste novo texto legal, há apenas o curta e o média-metragem, além da obra documental, dentro das obras cinematográficas. Desta forma, a Lei de Incentivo à Cultura não mais contempla a produção de longas-metragens em seus mecanismos, salvo os documentários, que podem ser incentivados por esta lei não importando a metragem. Por este motivo que o longa-metragem só deve ser entendido em caráter documental na alínea "a" do art. 2º, IV da Instrução Normativa nº 22 da ANCINE, que também ainda não incluiu o curta e o média-metragem no respectivo rol.

2.3.3 Medida Provisória nº 2.228-1/01 - arts. 39, X, 41 e 54

A Medida Provisória nº 2.228-1/01 instituiu a ANCINE, além de outras providências, como a criação dos mecanismos de benefício das programadoras (art. 39, X da MP), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINEs (art. 41) e o Prêmio Adicional de Renda (art. 54).

O art. 39, X, prevê um incentivo dado por programadoras internacionais, conforme Cesnik (2007), para co-produção de obras cinematográficas de curta, média e longa-metragem. A programadora fica isenta do pagamento da Contribuição ao Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (CONDECINE) e poderá adicionar à grade de programação nacional e internacional estes produtos audiovisuais. A

análise do projeto é pela ANCINE e deve ser prevista a contrapartida de 5% (cinco por cento), mas não há limite legal para o benefício.

Já o art. 41 da Medida Provisória em estudo prevê a implantação de FUNCINEs. Estes são fiscalizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), como leciona Cesnik (2007), e administrados por instituição financeira autorizada pelo Banco Central. O investidor participa de uma carteira de investimento (e não de um projeto específico) e os projetos que tenham intenção de financiamento em algum FUNCINE deverão passar pela aprovação da ANCINE. Só haverá a contrapartida de pelo menos 5% (cinco por cento) se o projeto também contemplar algum dos mecanismos da Lei do Audiovisual. O valor despendido poderá ser integralmente abatido do Imposto de Renda ou lançado como despesa operacional e não há limite em lei para este investimento.

Ainda, o autor comenta o chamado Prêmio Adicional de Renda, previsto no art. 54 da Medida Provisória em questão. O objetivo é premiar empresas (de produção, de distribuição e de exibição) envolvidas em obras cinematográficas brasileiras independentes de longa-metragem que tiveram êxito de bilheteria. O prêmio se dá através de apoio financeiro para investimentos no setor audiovisual, que deverão ter sua destinação proposta pela empresa premiada e aprovada pela ANCINE. Este órgão é quem publica editais para o Prêmio, de acordo com a sua disposição de orçamento.

Ainda, a Medida Provisória que instituiu a ANCINE prevê a criação de programas para o investimento do setor audiovisual. São eles o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE), o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA). Todos estes estão previstos no art. 47 da MP e o § 2º dispõe que cabe à ANCINE nestes programas aplicar e fiscalizar os recursos, estes originados do Fundo Nacional da Cultura, especificamente o Fundo Setorial do Audiovisual, no qual vai a arrecadação do CONDECINE. A Agência Nacional de Cinema ainda pode instituir, via instruções normativas, outros programas de fomento, de acordo com seu orçamento e por lançamento de edital, já que se trata de um órgão do Poder Executivo federal. Um exemplo é o Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade, que premia empresas

produtoras de obras cinematográficas com indicações e premiações em festivais nacionais e internacionais.

2.3.4 Conversão de Dívida Externa (Lei 10.179/01, art. 1º)

A Lei 10.179/01 traz, em seu art. 1º, V um instrumento de fomento ao cinema nacional que poderá abranger a produção, a distribuição, a exibição e a divulgação. Trata-se, conforme Cesnik (2007), de conversão de títulos da dívida externa brasileira para custear estes tipos de obras, que se tornam patrocínio para Notas do Tesouro Nacional (NTNs), através da procedência de pedido em processo administrativo no Ministério da Fazenda, e que são vendidos a uma instituição bancária.

A conversão de dívida externa cabe a longas, médias e curtas-metragens, segundo o autor. O projeto que visa este investimento precisa da aprovação da ANCINE. Não haverá contrapartida se não combinado com mecanismo da Lei do Audiovisual e não há limite do benefício em lei.

3 O direito à cultura, o cinema brasileiro e os mecanismos federais de incentivo

3.1 As dificuldades do cinema brasileiro contemporâneo

A cultura e, mais especificamente, o cinema brasileiro enfrentam diversas barreiras no mercado. É essencial que, preliminarmente, sejam apontadas tais dificuldades para que se compreenda que o produto cinematográfico nacional não tem apenas entraves legislativos, mas também econômicos, sociais, entre outros, que limitam o seu desenvolvimento como uma indústria consolidada. Por este motivo, nos parágrafos seguintes, serão feitas algumas exposições em relação a esta realidade.

Em primeiro lugar, vale lembrar a globalização, como fenômeno social e econômico recente e bastante notável, de interligação entre diversas partes do mundo. Santos (2007) entende que a globalização abriga uma gama de múltiplas singularidades culturais. Neste contexto, a cultura e todos os símbolos que nela se encontram estão em uma espécie de “paradoxo” do que é tido como de origem local com o que já está propagado internacionalmente. Consequentemente, a ideia de “cultura nacional”, nos dias atuais, vem perdendo força, devido a fatores como, por exemplo, a perda do valor “nacionalismo”, muito difundido nos regimes totalitários. Rubim (2011) também reconhece o declínio das “culturas nacionais”, mas não deixa de considerá-las neste contexto globalizado:

Hoje parece evidente, que apesar da repercussão nada desprezível dos fluxos culturais globalizados – em especial, oriundos da continuada fusão de mega-conglomerados transnacionais de cultura acontecidos nos últimos anos – vive-se uma sociabilidade, na qual não só o global, mas também o local, o regional e mesmo o nacional têm importantes impactos em todos os campos e, inclusive, no cultural.

Bertini (2008) contribui fazendo igualmente um destaque à globalização, como fator que permite a sobreposição de culturas hegemônicas às locais, especialmente na área do entretenimento (incluindo-se aí o cinema):

É justamente no bojo dessa economia global que a indústria do entretenimento pode ser revelada tanto como heroína quanto bandida. E essa aparente *crise de identidade comportamental* da globalização, na sua forma de atuação junto aos mercados de entretenimento, poderá ser parte da explicação de uma verdadeira *crise de identidade local*, tão evidente em algumas economias sem escala de produção global, consideradas não-hegemônicas porque suas produções de bens e serviços de lazer são simplesmente asfixiadas pelo rolo compressor da concorrência oriunda das economias hegemônicas.

Ou seja, para o autor, a globalização permite uma conexão entre as culturas, mas com uma influência desigual, confirmando a presença de uma supremacia que é onipresente e persistente. Já Rubim (2011) reconhece a expansão de "sociedades multiculturais" (principalmente pela melhoria dos transportes e das comunicações, além das constantes migrações) e que esta característica dá novas peculiaridades político-culturais aos países.

Como consequência deste contexto, o cinema brasileiro fica sujeito à competição com uma indústria audiovisual de alcance mundial, mas que, segundo Brant (2009), é dominada por poucos mercados. Esta realidade também é observada por Bertini (2008), que reconhece o cinema como meio de exposição de culturas e setor estratégico para os dominantes:

[...] tome-se como base um certo produto audiovisual, no qual são embutidos hábitos e costumes que não possuem referência cultural local. De fato, a maneira ostensiva - e, até certo ponto, agressiva - com que os interesses comerciais são tratados naquele produto audiovisual apenas expressa uma mensagem ideológica de pura supremacia cultural. Em outras palavras, o dinamismo de quem produz nessa escala econômica global serve para referendar uma estratégia de poder e dominação, necessária para reproduzir hábitos e costumes alheios a quem consome tais bens e serviços.

Uma demonstração interessante desse quadro, ainda no âmbito do segmento audiovisual, é feita pelo próprio poderio da indústria cinematográfica norte-americana. Aliado à sua enorme capacidade produtiva, esse setor detém o domínio da distribuição e da exibição pelo mundo, em uma operação que lhe garante não só a visibilidade dos seus produtos, mas a universalização e homogeneização das práticas culturais nele embutidas.

Em contraposição à globalização, o tema das "identidades locais" toma forma. Para Reis (2009), é inserido nelas todas as características que individualizam

uma sociedade. Santos (2007) diferencia-as de "cultura", sendo aquelas uma peculiaridade do que é manifesto em um meio em relação a outras culturas, enquanto que esta é um resultado de um processo inconsciente que não necessariamente exprime uma identidade.

Brant (2009) afirma que as identidades culturais locais tem elementos que unificam uma população, seja pela língua, pelo território, pela religião etc. Mesmo devendo ser analisadas neste momento híbrido e global, o autor divulga a importância de valorizá-las quando se trata de políticas culturais: "Identidade cultural é conceito-chave na construção de políticas culturais. Além de dar sentido a um território cultural, reúne dentro de si elementos simbólicos compartilhados entre um grupo de tal modo a garantir a sua soberania como nação".

Bertini (2008) complementa:

E por que a preservação da identidade cultural se mostra tão importante, uma vez que a globalização econômica é vista como inevitável? Exatamente porque um dos aspectos mais marcantes do conceito de uma nação é a valorização da riqueza revelada pelas atividades artístico-culturais do seu povo. Não há como desconsiderar a cultura de uma nação, construída ao longo de tanto tempo, quando se observa o levantamento dos traços mais característicos dessa sociedade.

A denominada "revolução digital" também traz as suas influências para a cultura. Rubim (2011) reconhece a propagação de "ciberculturas", com o desenvolvimento de tecnologias que são cada vez mais frequentes na vida das pessoas, e enumera algumas características deste estado atual:

A digitalização da cultura, a veloz expansão das redes e a proliferação viral do mundo digital realizam mutações culturais nada desprezíveis e desafiam, em profundidade, as políticas culturais na contemporaneidade. A aceleração do trabalho intelectual; a radicalização da autoria; as potencialidades do trabalho colaborativo, a interferência do digital em procedimentos tradicionais (*copy/left*, por exemplo); a inauguração de modalidades de artes; a gestação de manifestações da cultura digital; a configuração de circuitos culturais alternativos; a intensificação dos fluxos culturais, possibilitando mais diálogos e, também, mais imposições; enfim, os novos horizontes culturais possíveis, com o advento da cultura digital, colocam desafios de grande envergadura para as políticas culturais.

É notório que o digital trouxe maior democratização na produção e distribuição audiovisual (nem sempre de forma lícita, quanto a este último aspecto) e a interconexão entre diversos veículos de comunicação e redes. Todavia, como

Bertini (2008) se exprime, ao mesmo tempo que divulga para todos os lados peculiaridades regionais, continua a contribuir para a homogeneização das questões culturais. Assim, tanto a globalização como a revolução digital são responsáveis, em certa medida, pela massificação dos produtos audiovisuais de mercado.

Além destas barreiras, o cinema brasileiro precisa se deparar com um mercado nacional que tem na televisão como o recurso audiovisual mais alastrado. Bertini (2008) leciona como as telenovelas são usadas para expor culturas selecionadas:

O que se nota é uma essência geral de programação absolutamente linear, que tenta reproduzir um certo padrão homogêneo nas suas distintas produções. Na realidade, esse atributo é glorificado pelo discurso de uma qualidade técnica impecável, algo considerado como fora do alcance da chamada *produção independente*. [...] Dentro de um mero exercício ilustrativo, nada mais atual do que aproveitar esse raciocínio a partir da essência das telenovelas brasileiras. Afinal, elas são exibidas nos horários nobres das grades de programação, em rede nacional, e representam a mais clara evidência do consumo cultural de massa. Na maioria delas, o padrão comportamental exibido é tipicamente ajustado às realidades carioca ou paulistana de ser, independentemente das classes sociais. Todavia, os diversos moradores do Nordeste, ao consumirem esse produto da indústria cultural, absorvem, subliminarmente, uma realidade sociocultural absolutamente distante da sua.

Este "vício da oferta cultural", como demonstra Reis (2009), pode ser impedido se houver dedicação de esforços também às iniciativas culturais menos homogêneas, pois isto ajuda a criar e desenvolver outros públicos. A autora denuncia outras barreiras, como a indisponibilidade de espaços culturais, afirmando que 20% dos municípios brasileiros não tem bibliotecas públicas, a maior parte deles não tem museus e 92% não tem cinemas, e os que possuem, a grande parte tem poucas salas de projeção.

Outro fator que impede que as pessoas se dediquem a frequentar tais espaços limitados (como os cinemas), conforme Reis (2009), é a falta de tempo, em especial nas grandes cidades, onde o deslocamento costuma ser demorado. Além disso, a falta de recursos da maioria da população dificulta o pagamento de ingressos. Rubim (2011) complementa que este tipo de situação caracteriza uma exclusão cultural, na qual alguns grupos se limitam (por causa de barreiras financeiras, sociais, educacionais etc.) a consumirem produtos culturais, apontando o capitalismo como determinante da desigualdade de distribuição deste capital.

Bertini (2008) também percebe que os ingressos de alto preço são um obstáculo de acesso aos cinemas. Somando-se a isso, a reação do público é sempre uma incógnita, há muita competitividade no meio e a distribuição é uma atividade arriscada, por causa da demanda muitas vezes incerta. Ainda, a pirataria é bastante presente e o cinema não é tão cômodo quanto assistir televisão, baixar filmes na internet ou assinar uma televisão a cabo, mesmo que a contratação destes serviços possa ter um custo mensal maior. É notório na atualidade que à medida que mais pessoas procuram e usam tais instrumentos, locadoras de filmes vem fechando as portas.

3.2 Alternativas para o cinema brasileiro e dados econômicos

Apesar de existirem diversas dificuldades de mercado no cinema brasileiro, é preciso grifar as alternativas que vem sendo encontradas para alterar este quadro e dados econômicos que visem confirmar a situação da produção, distribuição e exibição cinematográfica no país.

Para diminuir os riscos que possam surgir no investimento em produções cinematográficas, Bertini (2008) enumera algumas estratégias empresariais. O autor as elenca desta forma: a distinção de preços para diferentes públicos consumidores e mercados; a utilização do *star system*, que consiste em ter artistas famosos na equipe como forma de divulgação do filme; a opção por sequências, pois é melhor, muitas vezes, apostar em algo que deu certo da primeira vez e que criou um público; os filmes *blockbusters*, caracterizados pelo alto custo de produção e marketing; o uso de estratégias de lançamento (entre elas, *hotsites*, trailers etc.); a atenção diferenciada para as variadas janelas de exibição; a identificação do público-alvo através do marketing; a exploração de oportunidades comerciais de patentes, serviços e produtos com valor agregado; e as co-produções, que dão a possibilidade de facilitar o acesso aos mercados externos. Todavia, destaca, todas estas servem mais ao "mercado formal", das poucas empresas nacionais que investem em mercado, do que no "informal", no qual são numerosas e com direcionamento autoral, tendo nesta a co-produção como único instrumento.

Outro aspecto relevante em relação às produções audiovisuais, incluindo o cinema, está em definir se o produto tem objetivo de mero lazer ou de cultura, como lembra Bertini (2008). Na primeira hipótese, o filme é destinado estritamente para o

comercial, enquanto que na segunda, a obra tem uma capacidade de contribuir culturalmente com o espectador, passando conhecimento ou informação. Na verdade, toda obra cinematográfica agrega valores culturais, mas esta diferenciação serve para averiguar que nem toda a "sétima arte" é feita para um grande público e certa parte da camada produtiva do meio direciona-se para plateias específicas, sendo, por conseguinte, uma alternativa. Em decorrência deste fato, os circuitos alternativos de exibição se tornam, segundo o autor, um meio competitivo também, entre os que não estão ou não conseguem disputar no mercado abrangente.

Os festivais de cinema, destaca Bertini (2008), são a principal janela de exibição do produto audiovisual nacional. Neles, há investimento do poder público e são abertas oportunidades de expansão de empregos, de turismo, de negócios, além de cursos de formação e reciclagem de mão de obra etc. Outra vantagem é o surgimento de espaços de discussão das produções, contribuindo para a surgimento de outros públicos.

Ainda, destaca o autor, que os cineclubes são outro instrumento de exibição em crescimento, apesar de que apenas 4% dos municípios brasileiros possuem estes grupos de cinéfilos que se reúnem para assistir obras e discuti-las. Além disso, integrar televisão com cinema está sendo outra saída, como nas iniciativas do DocTV (na TV Cultura), da TV Brasil e dos curtas-metragens e séries independentes que são exibidas na RBS TV.

Em relação a dados econômicos, Bertini (2008) realizou uma pesquisa com entidades de alguns estados que trabalham no setor audiovisual. Em resumo, os resultados foram os seguintes: 70% das entidades trabalha com cinema, 90% como produtoras; quase 50% com mais de 10 anos de atuação, sendo pequenas e médias empresas em sua maioria; faturamento está entre R\$ 1 milhão e R\$ 2 milhões por ano, sendo 60% oriundos dos seus produtos finais; 50% delas dependem também de incentivos fiscais; 40% vão para outros mecanismos públicos e 25% para investimento privado; 50% dos financiamentos adicionais somam mais de R\$ 1 milhão por ano; o principal patrimônio são os equipamentos de trabalho e os maiores investimentos são para melhorias e manutenção deles; 60% dos entrevistados já destinaram recursos próprios para os trabalhos; quase 70% tem parceria comercial com o exterior; 90% tem até 20 trabalhadores, com faixa salarial média entre dois e seis salários mínimos; 81% dos trabalhadores está há mais de dois anos nas

empresas; 80% dos empregados tem escolaridade média ou superior, mas seu aprimoramento técnico tem maior iniciativa própria do que das entidades.

Brant (2009) comenta que o fato de a cultura ter maiores atenções de investimento fez com que empresas instalassem departamentos especializados no patrocínio e fomento cultural. Destaca também o aumento do PIB da área cultural: Bertini (2008) especifica que houve um crescimento de aproximadamente 5% no setor cinematográfico brasileiro entre os anos de 2005 e 2010, acompanhando a média mundial.

O autor também afirma que a cultura é um dado que determina o bem-estar da população e que aos poucos ganha espaço por gerar empregos e renda. Brant (2009) igualmente nota um maior número de empregos formais na área cultural, apesar de que ainda existem muitos profissionais que convivem com a insegurança do trabalho eventual.

Especificamente em relação ao cinema, a ANCINE, através do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual (OCA), tabela diversos dados econômicos, sendo que alguns deles serão destacados aqui.

Bilheterias: a participação do público em filmes brasileiros nas salas de exibição é variável de ano para ano (por exemplo, em 2010, foi de 19,05%, enquanto que em 2011, 12,42%). Houve um crescimento de filmes brasileiros nos cinemas (de 33 para 99 por ano, entre 2002 e 2011), enquanto que os estrangeiros variam, mas desde 2004 ficou entre 230 a 250 filmes por ano. Ainda, o número de produções nacionais em salas aumentou: de 24,5% para 29,2% entre 2008 e 2011.

Cinemas: houve uma baixa do número total de salas de exibição até o final dos anos 1990 e voltou a crescer no início dos 2000, devido a maior quantidade dos multiplex (cinemas com muitas salas). Em 2011, 85,1% das salas estavam localizadas em shoppings e muitos "cinemas de calçada" fecharam nos últimos anos. O Preço Médio do Ingresso (PMI) fechou em uma média de aproximadamente R\$ 10,00 no último ano.

Vídeo doméstico: houve uma queda de lançamentos em DVD de 2006 a 2010, com pequena alta em 2011. Os Blurays tiveram aumento desde 2008. Em 2011, 66,11% dos lançamentos em DVD vieram dos Estados Unidos, enquanto que apenas 7,7% do Brasil. Do total de filmes lançados, no mesmo ano, 61% foram direto para o DVD e apenas 21% esteve em salas anteriormente. Do total de filmes

brasileiros lançados, 60% foram para o DVD e somente 9% esteve primeiramente nos cinemas.

Captação pelos mecanismos federais de incentivo: a cada ano, é variável o total captado por cada mecanismo. Entre 2001 e 2011, o maior total de captação foi pelo Art. 1º da Lei do Audiovisual, mas houve uma baixa expressiva nos últimos três anos devido ao maior uso de outros instrumentos. Em seguida, em número absoluto, estão: o art. 3º da mesma Lei, o fomento direto (incluindo aqui o Prêmio Adicional de Renda, o Fundo Setorial do Audiovisual, o Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade etc.), o art. 1º-A, a Lei Rouanet, o Art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1/01, o art. 3º-A, os FUNCINEs e a Conversão de Dívida Externa. Destaca-se que o art. 3º-A já supera os FUNCINEs e sua captação começou em 2009. Além disso, a Conversão de Dívida Externa não é usada desde 2004.

Regiões: entre 1995 e 2011, o Rio de Janeiro é a UF que supera no número de filmes produzidos, sendo 43 obras no último ano, seguido por São Paulo (32). Entre os mesmos anos, o Rio de Janeiro captou um total de 64,41% dos recursos por mecanismos federais de incentivo, já São Paulo teve 28,23% e o Rio Grande do Sul em terceiro, com apenas 3,02%.

3.3 A importância da cultura e do direito à cultura na avaliação dos mecanismos de incentivo ao cinema

Em um primeiro momento, serão avaliadas algumas críticas que são feitas em relação a particularidades dos mecanismos das leis de incentivo, como apontam alguns autores. Em seguida, serão ressaltadas as importâncias que devem ser consideradas ao se pensar em políticas culturais e como o Estado precisa agir, tendo como base o direito à cultura.

Percebe-se que grande parte dos estudiosos do assunto consideram interessante levantar questões a respeito do próprio sistema que está posto nas leis de incentivo, das quais a maior parte dos recursos são concedidos via renúncia fiscal. Rubim (2011) nota uma forte intervenção do empresariado nos rumos dos investimentos em cultura:

A presença crescente do mercado, por meio dos gigantescos conglomerados empresariais, transnacionais e/ou locais, de produção e circulação culturais e da atuação de outras empresas, de qualquer área, via

dispositivos de marketing cultural, tem profunda incidência na dinâmica cultural contemporânea e, por conseguinte, sobre as políticas culturais.

Cabe, desta forma, avaliar em quais aspectos esta grande presença da iniciativa privada é positiva ou negativa. Santos (2007) observa que, mesmo com a dualidade de opiniões, ainda falta espaço para uma parte da camada produtiva do setor cultural:

Existem autores que afirmam que as exigências da produção estabelecidas pelo mercado atropelam o processo de criação, levando o fazer artístico a subjugar-se às regras das exigências do mercado e ao objetivo do lucro. Outros, têm uma visão otimista do mercado pela obtenção de acesso aos materiais e instrumentos barateados pela economia. Todavia, é inegável que há pouco espaço para criação sem lucro, sem resultado e sem público expressivo.

De fato, como afirma Brant (2009), o sistema de renúncia fiscal transforma a arte (incluindo o cinema) em um objeto de consumo, submetido ao que deseja o mercado. O Estado autoriza que empresários sejam os avaliadores, de acordo com os interesses destes. Não basta ter aprovação dos projetos no âmbito estatal: os produtores culturais ainda precisam convencer os departamentos de marketing das empresas que seu filme, por exemplo, trará vantagens comerciais (além do possível abatimento fiscal) que façam o investimento valer a pena. Consequentemente, o produto perde muito de sua carga cultural, sendo que ele não pode ser visto como um objeto desagregado de seu valor histórico e social, como afirma Cesnik (2007).

Reis (2009) destaca quais são os objetivos do Estado e da empresa quando se trata de investimentos na cultura. O primeiro visa um desenvolvimento do ramo, tentando abranger o maior público possível, além de uma movimentação da economia. Já a segunda avalia projetos conforme as possibilidades de vantagens comerciais, associando-a a valores, divulgando seu nome, expondo algum tipo de mensagem etc.

Desta forma, Brant (2009) compreende que, muitas vezes, a iniciativa privada investe em cultura tendo a intenção de mostrar às pessoas que a empresa tem responsabilidade social. Para o autor, é apenas mais uma estratégia com vistas ao lucro e não uma efetiva preocupação com a sociedade. Já Reis (2009) considera que a responsabilidade social de uma empresa poderá trazer benefícios, inclusive de ordem cultural, para a comunidade onde atua, mas não aprova aquele

empresário que não está sempre presente no desenvolvimento do meio que se encontra, tomando apenas uma atitude isolada e esperando ser prestigiado por isto.

Considerando, todavia, que vivemos em uma sociedade neoliberal, não se pode pensar em políticas puramente intervencionistas por parte do Estado. É preciso que este tenha como base a "democracia cultural", como relata Silva (2001):

A democracia cultural pode-se apresentar sob três aspectos: por um lado, não tolher a liberdade de criação, expressão e de acesso à cultura, por qualquer forma de constrangimento ou de restrição oficial; antes, criar condições para a efetivação dessa liberdade num clima de igualdade; por outro lado, favorecer o acesso à cultura e o gozo dos bens culturais à massa da população excluída.

Antes do Estado querer adotar a prática intervencionista, afirma Reis (2009), necessita-se dar garantias para que haja meios adequados para a produção e a distribuição cultural. Brant (2009) concorda que o governo não pode ditar todos os parâmetros, mas não é satisfatório igualmente deixar às forças do mercado, compreendendo que deve-se adotar um formato mais equilibrado:

Nosso modelo de financiamento precisa incentivar o empreendedorismo, possibilitando o diálogo com o mercado, ao mesmo tempo que se pensa e se estrutura como atividade artístico-cultural. Os mecanismos de mecenato, já existentes e consolidados, precisam se readequar para atender a essa imensa demanda.

Feitas estas observações iniciais em relação ao sistema em si das leis de incentivo, primordial igualmente que se pondere sobre seus pontos específicos.

Como já demonstrado, mas vale ressaltar usando Bertini (2008), grande parte das produtoras não consegue mobilizar recursos via incentivo fiscal para suas produções. Outra crítica que faz o autor é que não se tem certeza qual a intenção política para haver um "prazo de validade" a alguns mecanismos de fomento. Percebe-se que já tiveram várias reformas no art. 1º da Lei do Audiovisual (principal instrumento ao cinema atualmente) que essencialmente alteraram o último ano em que o instrumento estará em vigor (passou de 2003 para 2010 e, recentemente, para 2016), bem como o estabelecimento do mesmo ano para o art. 1º-A da mesma lei.

Reis (2009) lembra de outros detalhes que são alvos de indagações. Afirma que não há restrições de lucro aos projetos, apenas limite de captação para viabilizá-los, além de que não existem limites de preços dos produtos culturais.

Estes fatos, na visão da autora, demonstram uma incompatibilidade com a promoção do acesso à cultura, pois o capital se concentra nas mãos de poucas produtoras, inviabilizando o crescimento de muitas outras no mercado. Somando-se a isso, a maior parte da população não tem condições de consumir este produto quando o seu valor está alto.

Ainda, a autora lembra que o tipo de contrapartida, quando há, não está especificada em lei, apenas o seu percentual. Outrossim, não há distintos percentuais de incentivo para diferentes níveis de valor dos projetos, pois isto traria a vantagem de envolver menos o Poder Público naqueles com orçamento maior.

Um dos pontos mais controversos nas leis de incentivo é o não estabelecimento de cotas por região do país, em conformidade à Reis (2009). Existem regiões menos privilegiadas, nas quais grande parte dos investimentos culturais não são destinados, tampouco os seus produtos finais. Contudo, este fato acontece principalmente devido ao Sul e ao Sudeste, especialmente este último, terem o maior número de projetos apresentados angariando mecanismos de fomento.

Outra questão que é igualmente apontada pela autora é o não alinhamento entre leis de incentivo das três esferas (federal, estadual e municipal). A falta de convergência de objetivos entre as leis faz com que os mesmos projetos possam ser beneficiados em até todas elas. Além disso, a divulgação das leis ainda não é suficiente: muitos empresários não as conhecem a fundo para confiar seus investimentos.

Reis (2009) ainda grifa mais dois aspectos. O primeiro é que há o entendimento de que as empresas recebem muitas vantagens: além da divulgação, recebem o incentivo fiscal. O problema é que mesmo havendo todos estes benefícios, muitas vezes os empresários não desejam participar, por acharem arriscado, por não concordarem com a finalidade do projeto, ou até por entenderem que não é bom investir em um projeto que não se sabe se terá êxito em vez de deixar o Estado definir a aplicação dos recursos, como lembra Valiati (2010), enfim. O segundo é que há uma atenção especial em analisar se o projeto tem adequação às leis e viabilidade técnica, mas pouco em relação ao mérito. Analisar sob este ponto de vista se torna uma questão delicada, visto que o Estado não pode reprimir

a ideia de um em detrimento de outro apenas em relação ao que deseja que haja investimento ou não, por isto que não há tanta intervenção no mérito.

Expostas estas questões, parte-se para o entendimento de pontos relevantes quando se questionam as leis de incentivo e as políticas culturais, além do papel do Estado neste assunto.

Em primeiro lugar, a cultura, muito mais que um direito fundamental, para Santos (2007) é perfeitamente encaixada no que se considera "mínimo existencial". Neste, está abrangido tudo aquilo que é primordial para a sobrevivência do ser humano. Com isto, a cultura não pode ser desconectada da própria natureza do homem, sendo muito mais do que uma garantia legislativa. Aí é que está a grande importância de o Direito ingressar neste assunto, conforme a autora: para que se defenda o respeito e o acesso à cultura.

Com isto, é preciso lembrar que garantir direitos culturais é uma prerrogativa estatal que tem origem na Constituição, conforme Brant (2009), que continua:

O Estado precisa inserir a cultura em sua agenda prioritária, não somente pelas inúmeras oportunidades que ela representa como instrumento de um projeto de desenvolvimento baseado nos valores humanos, mas, sobretudo, por sua capacidade de ativar os organismos de participação social. Para isso, deve reconhecer e estimular a diversidade como elemento de configuração de uma sociedade plural e participativa.

Assim, o Estado precisa pôr em prática a promoção de políticas culturais. Estas necessitam, para ter um destaque, afirma Rubim (2011), visar a cultura como uma riqueza da humanidade, em toda sua diversidade. Reis (2009) elenca fatores que uma política cultural deve conter: clareza, complexidade, grau de desenvolvimento do mercado, demanda social, facilitação da atuação da iniciativa privada, definições da produção, distribuição e mercados. A autora também dá importância ao pluralismo, que deve estar atrelado ao acesso aos bens culturais, pois sem este não adiantaria promover aquele. A autora complementa:

A importância de uma política cultural claramente definida é reconhecida quando se considera a cultura como um dos pilares de desenvolvimento da sociedade, promovendo a identidade de um povo, incentivando sua criação e participação, oferecendo um cimento único e multifacetado, onde o respeito à diversidade é pressuposto básico de existência.

Mas não basta apenas o Estado, abrangendo todos os entes federativos, promover o direito à cultura através das políticas culturais. É preciso que haja um alinhamento entre sociedade, mercado e setores governamentais, comenta Brant (2009). Reis (2009) traz sua contribuição:

Quando a sociedade entender que o investimento em cultura é vital para sua identidade como povo, o setor privado vai entender de forma mais nítida o papel que desempenha nessa equação, através do marketing cultural ou da resposta filantrópica a uma necessidade social.

Por estes motivos é que não se pode deixar de abordar a temática, conforme Rubim (2011): "Um sistema cultural não pode ter vigência também sem que elementos culturais (criados, difundidos, distribuídos, preservados e intercambiados) sejam submetidos a um crivo de discussão e avaliação públicas".

Por fim, ao se aplicar o direito à cultura, deve-se considerar todos os meios que estão envolvidos no setor cultural. Nas palavras de Rubim (2011):

Assim, as políticas culturais devem ser desenvolvidas interagindo com fluxos provenientes das dimensões nacionais, globais, regionais e locais, mas também buscando incorporar e articular um conjunto bastante variado de agentes culturais; estados nacionais, infranacionais (estaduais e municipais), supranacionais (organismos multilaterais), sociedade civil; empresas, grupos sociais e culturais; movimentos sócio-culturais etc.

Na observância das questões que envolvem o incentivo do audiovisual e do cinema, Bertini (2008) contribui:

De fato, a definição de uma política pública para o audiovisual representaria um conjunto de medidas de amplo espectro, considerada a ordem de grandeza de sua cadeia produtiva. Em primeiro lugar, a manutenção do sistema de incentivo fiscal poderia ser um importante instrumento daquela política. Enquanto recurso típico de mercado, no estilo da parceria, estaria naturalmente mais disponível para os projetos de maior viabilidade comercial. Para os demais casos, mediante critérios seletivos de qualificação técnica, poderiam ser reservados programas especiais de custeio público. Em adição, uma série de outras medidas comporia essa proposição política, que, no conjunto, expressa seu compromisso de promover o desenvolvimento sustentado do setor.

Portanto, cabe ao Estado cumprir a sua prerrogativa de garantir o direito à cultura, considerando todas as suas facetas: a liberdade de ação e expressão cultural, o progresso e a diversidade. O cinema, como setor estratégico que, ao longo dos anos, ganha valor no Brasil como elemento de identidade local. Mesmo

com suas dificuldades de mercado, o ramo cinematográfico necessita de atenção especial do Poder Público, que deverá analisar os mecanismos de fomento existentes e corrigir suas falhas, além de criar e aplicar outras iniciativas, com vistas ao desenvolvimento igualitário e plural do setor.

Considerações finais

O presente estudo objetivou trazer à tona para o Direito uma problemática de cunho econômico e social: considerando que o direito fundamental à cultura é uma garantia que está, mesmo que esparsa, na norma constitucional, e que está intimamente ligado ao direito de personalidade e à dignidade da pessoa humana, como o Estado o coloca em prática quando se trata da produção de cinema no Brasil?

Uma das formas encontradas desde a abertura da democracia é a promoção de políticas culturais. Dentre estas, estão àquelas destinadas a setores particulares da produção cultural, como o cinema. Estas políticas puderam abranger a participação tanto do Poder Público quanto da iniciativa privada, mediante mecanismos federais de incentivo. Com isto, não se pode deixar de considerar o esforço do Estado brasileiro para que haja uma efetiva aplicação do direito à cultura e uma particular importância dada ao setor audiovisual, em especial ao cinema, que muito se utiliza destes meios.

Contudo, o que se nota é que há algumas falhas neste sistema em vigor. Em primeiro lugar, porque o cinema fica dependente essencialmente do mercado: os principais instrumentos legislativos que a ele se aplicam permitem isso. Em segundo lugar, porque as leis são omissas em diversos termos que, se não fossem, poderiam os mecanismos ser aplicáveis a um maior número de agentes do setor, o que permitiria um desenvolvimento maior e mais igualitário.

Fica demonstrado, desta forma, que o Estado não está plenamente preparado para atender uma demanda suficientemente satisfatória com seus mecanismos no mercado de cinema. É por este motivo que é preciso buscar soluções que venham a, pelo menos, tentar atender melhor a todas as faces do

direito à cultura: a liberdade de ação e expressão cultural, o progresso e o pluralismo.

Um sistema de incentivo ao cinema que seja mais equilibrado preveria em lei algumas mudanças. Uma delas poderia ser a de retirar os prazos de vigência dos mecanismos que os possuem, visto que é notável a importância da permanência destes para o crescimento do setor. Outra é determinar uma porcentagem de envolvimento do Estado de acordo com o orçamento do projeto, podendo beneficiar mais projetos que tenham um valor menor. Também seria essencial o estabelecimento de cotas por região do país. Mesmo que, notadamente, a região Sudeste domina o mercado, ao menos deveria ser dada uma chance preliminar para que produtoras de locais menos centralizados pudessem apresentar projetos, e se o montante previsto para cada região não fosse alcançado, o restante seria liberado posteriormente para todo o país. Importante seria, também, limitar nas leis federais as propostas que já tivessem fomentos nos âmbitos estadual e municipal.

Duas iniciativas seriam importantes para atrair empresários para o investimento na cultura e no cinema. A primeira delas é dar uma ampla divulgação dos mecanismos, com cursos direcionados principalmente às empresas de micro e de pequeno porte. A segunda é definir uma prioridade para estas participarem, abrindo para as maiores e já mais atuantes posteriormente. Relembra-se que vivemos em uma sociedade capitalista e o nosso Direito permite a aquisição e acumulação lícita de riquezas. Desta forma, se torna inoperável limitar o lucro dos agentes culturais, mas estabelecer tetos de valor para seus produtos poderia ser uma solução para que mais pessoas pudessem ter condições de adquirir estes bens. Outra alternativa possível é o direcionamento de fomentos diretos aos curtas-metragens, já que este formato não tem um apelo comercial igual ao dos longas ou médias, podendo receber apoio direto do Estado. Também poderia se pensar em uma ampliação do fomento à distribuição e exibição do filme nacional.

Todas estas medidas - que não se esgotam em si, podendo haver outras - não seriam suficientes para reverter o quadro atual a curto prazo, mas já produziriam efeitos positivos a médio e longo prazo. No Brasil, houve, nos últimos anos, o crescimento do número de filmes nacionais nos cinemas, maiores investimentos no setor (pelas leis de incentivo ou não), aumento do PIB na área, dedicação de muitas empresas do ramo audiovisual à "sétima arte" e diversos postos de trabalho.

Analisando estes parâmetros, temos as condições de nos tornarmos uma indústria cinematográfica mais forte, pelo menos internamente, já que a competição internacional é bastante desigual. Mudar este quadro depende que mais pessoas entendam a importância do cinema como parte da sua identidade cultural e que o Estado reavalie e corrija as lacunas das leis de incentivo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE CINEMA. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br>>
Acesso em: 24 ago. 2012.

BERTINI, Alfredo. **Economia da cultura**: a indústria do entretenimento e o audiovisual no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRANT, Leonardo. **O poder da cultura**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do incentivo à cultura**. 2.ed. Barueri, SP: Manole, 2007.

BRASIL. Instrução normativa nº 22 da Agência Nacional de Cinema, de 30 de dezembro de 2003. Regulamenta a elaboração, a apresentação e o acompanhamento de projetos de obras audiovisuais. Disponível em:
<<http://www.ancine.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-22-de-30-de-dezembro-de-2003>> Acesso em: 22 set. 2012.

BRASIL. 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm> Acesso em: 3 set. 2012.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site>> Acesso em: 25 ago. 2012.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DE CINEMA E AUDIOVISUAL. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br>> Acesso em: 12 out. 2012.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

REIS, Ana Clara Fonseca. **Marketing cultural e financiamento da cultura**: teoria e prática em um estudo internacional comparado. Cengage Learning, 2009.

RODRIGUES, Chris. **O cinema e a produção**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. **Cultura e políticas culturais**. Rio de Janeiro: Beco do Azougue, 2011.

SANTOS, Tânia Maria dos. **O direito à cultura na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

SILVA, Hadija Chalupe da. **O filme nas telas**: a distribuição do cinema nacional. São Paulo: Ecofalante, 2010.

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

VALIATI, Leando. **Economia da cultura e cinema**: notas empíricas sobre o Rio Grande do Sul. São Paulo: Ecofalante, 2010.