

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE BRANDALERO RIBEIRO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA: A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O
CINEMA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO CINEMA NO BRASIL

CURITIBA

2020

ALINE BRANDALERO RIBEIRO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA: A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O
CINEMA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO CINEMA NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador(a): Prof(a). Dr(a). Eneida Desiree Salgado

CURITIBA

2020

TERMO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA: A RELAÇÃO ENTRE O ESTADO E O CINEMA NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL AO CINEMA NO BRASIL

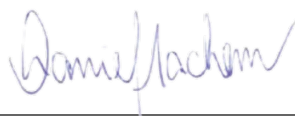
ALINE BRANDALERO RIBEIRO

Monografia aprovada como requisito parcial para
obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade
de Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade
Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

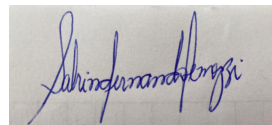


Eneida Desiree Salgado
Orientador

Coorientador



Daniel Wunder Hachem
1º Membro



Sabrina Demozzi
2º Membro

Para meus pais,
Luiz Antônio Ribeiro e Verônica Brandalero Ribeiro.

AGRADECIMENTOS

A graduação em Direito não foi um caminho simples. Seguramente, meu percurso não foi tão difícil quanto o de outras pessoas inseridas em outros vieses de classe, sexualidade, gênero e condições físicas, como a cor da pele ou ser portador de alguma deficiência – os quais dolorosamente ainda ditam o acesso à educação no nosso país, mesmo quando pública. Ainda assim, se não foi um caminho árduo, certamente não foi simples.

O Direito nem sempre é sinônimo de Justiça – e isso logo se aprende nos primeiros anos de curso, quando o acesso a uma educação crítica nos revela que os ideais, as leis e a Constituição aprendidos em sala destoam frequentemente do que encontramos na realidade. A visão de mundo que uma educação pública e crítica nos proporciona é por vezes desconfortável, quando não triste – o que jamais deve ser imobilizador, quanto mais para os bacharéis de Direito. Mesmo assim, lidar com as expectativas nem sempre é fácil.

Perceber que o curso de Direito não é simples porque é um caminho não linear, de passadas longas e tranquilas, outras vezes curtas e irrequietas, foi o que me fez concluí-lo. E tal desfecho não seria possível sem aqueles que passo a agradecer:

Em primeiro lugar, agradeço a meus pais, Luiz e Verônica, à vó Ignes e à tia Sandra, por sempre apoiaram meus sonhos com todo o coração, por mais difícil que financeiramente fosse e ainda que implicasse na renúncia aos seus desejos e aspirações.

Em segundo lugar, agradeço à Universidade Federal do Paraná por me introduzir à pesquisa científica e permitir-me acessar uma educação superior crítica e de qualidade, com professores altamente qualificados e das mais diferentes linhas de pensamento. Nada disso seria possível sem a autonomia que uma universidade pública deve ter.

Também agradeço à orientadora do presente trabalho, Prof.^a Dr.^a Eneida Desiree Salgado, por me apresentar à Constituição, norte para um Direito mais justo e solidário, encantar-me com outras metodologias de ensino, aceitar um projeto de monografia tão atípico para o Direito e apontar-me os passos para uma investigação científica de excelência. A ela, deixo também minha admiração por seus projetos destinados a uma política mais feminina e representativa.

Agradeço aos produtores do setor audiovisual Antônio Gonçalves Júnior, Diego Florentino, Milena Fransolino e Sabrina Demozzi por me incentivarem na pesquisa, fornecendo e indicando materiais para estudo e se disponibilizando para atender dúvidas. A eles, minha admiração pela realização e distribuição de um audiovisual socialmente responsável e brasileiro. Que esta pesquisa os auxilie na preservação e defesa do cinema nacional.

Agradeço ainda a meus amigos por deixarem a jornada acadêmica mais leve: a Francisco Bley, Giovanny Ferreira, Igor Andrade, Juliana Leticia Carniel, Lincoln Renato Zanardine, Luciana Giese, Marine Vanessa Gonçalves, Marina Vilas Boas, Naomi Hashimoto e Raquel Freitas de Carvalho, pela companhia nos dias andradianos; e a Arthur Schaitza, Bruna Ultechak, Diego Munhoz de Oliveira, Eduardo Hideyuki, Guilherme Fanine, João Pedro Daleffe, João Victor Alberti, Mariana Moreira e Rafael Patiño pela companhia fora da Academia.

Por fim, agradeço a meus colegas de trabalho Adriano Daleffe, Erick Vizolli, Marineli de Sampaio Balbinot e Vanessa Traversoli Bona por contribuírem com meu crescimento profissional e aprendizado acadêmico, disponibilizando-se para dirimir dúvidas e emprestar materiais didáticos sempre que precisei. A eles, minha admiração pelo trabalho de excelência realizado no escritório.

RESUMO

No presente trabalho investigou-se a formulação de políticas públicas para o cinema ao longo da história político-constitucional brasileira. Além disso, evidenciou-se a existência de um direito cultural fundamental ao cinema protegido pela atual Constituição, verificando-se que a Constituição de 1988 protege políticas públicas para o audiovisual já existentes. Para a pesquisa foram revisados livros e artigos, assim como analisadas leis pertinentes e a Arguição de Descumprimento Fundamental nº 614, a qual questionou se atos da Presidência e do Ministério da Cidadania teriam violado preceitos fundamentais ao interferirem em políticas públicas para o setor. Chegou-se ao resultado de que o cinema brasileiro foi guiado por políticas centralizadoras e censoras durante os tempos autoritários, ao passo que durante tempos democráticos enfrentou a minimização do Estado na área da cultura, o que não permitiu a autossustentabilidade do cinema nacional ante a competitividade do cinema estrangeiro. Identificou-se que o cinema é exemplo de um direito cultural hoje constitucionalmente protegido e que isso deve guiar decisões administrativas, políticas, legislativas e judiciárias na efetivação e proteção de políticas públicas. Concluiu-se que o cinema brasileiro ainda carece de público e distribuição e tem de lidar com o desafio de competir com filmes estrangeiros no mercado. Além disso, as atuais políticas acabam por beneficiar grandes produtoras e obras com maior valor de *marketing* para as empresas. Embora exista o fomento direto do Estado, este ainda não lida eficientemente com os problemas de falta de público e de distribuição. Representantes do setor audiovisual possuem pouca participação nas escolhas políticas e o fomento estatal fica à mercê do contingenciamento de políticas pelo Poder Executivo. Com base nisso, defende-se que a Constituição deve guiar as políticas públicas para o cinema, evitando-se, assim, retrocessos na área da cultura.

Palavras-chave: Cinema. Políticas públicas. Cultura. Direitos culturais. Direitos fundamentais.

ABSTRACT

In this study public policies for cinema during the Brazilian political-constitutional history were investigated. It was evidenced that a fundamental right to cinema exists in Brazil's current Constitution, which implies that the Constitution protects existing public policies for filmmaking. Books, articles and relevant legislation have been reviewed, as well as a legal action that discusses whether administrative acts of the President and the Ministry of Citizenship have violated fundamental rights for interfering in public policies for cinema. As a result, it was found that during dictatorial times Brazilian cinema was guided by centralizing policies and censorship, while during democratic times it faced the decay of the government's cultural agenda, which didn't allow the national cinema to become self-sustainable and to compete with foreign cinema. It was also identified that cinema is an example of a cultural and fundamental right and, for this reason, it should guide administrative, political, legislative and judicial decisions during the policy making processes and the current policies' protection. In conclusion, Brazilian cinema still faces lack of audience and distribution while deals with the challenge of competing with foreign films. Also, our current policies prioritize major producers and films with greater marketing value. Although there are policies in which the State directly promotes films, they are not effective in solutioning the national cinema's problems such as lack of distribution and public. In addition, film industry agents have little participation during the policy making processes and the state funding is often reduced depending on the state budget. To conclude, it is argued that the Constitution must guide public policies for cinema to avoid cultural setbacks.

Keywords: Cinema. Policy making. Culture. Cultural rights. Fundamental rights.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	- Ato Institucional
Ancine	- Agência Nacional do Cinema
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGFSA	- Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual
Concine ou CNC	- Conselho Nacional de Cinema
CONDECINE	- Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CSC	- Conselho Superior de Cinema
DIP	- Departamento de Imprensa e Propaganda
DNI	- Departamento Nacional de Informações
DPDC	- Departamento de Propaganda e Difusão Cultural
EC	- Emenda Constitucional
Embrafilme	- Empresa Brasileira de Filmes S.A.
FCB	- Fundação do Cinema Brasileiro
Ficart	- Fundo de Investimento Cultural e Artístico
FNC	- Fundo Nacional da Cultura
FSA	- Fundo Setorial do Audiovisual
GEICINE	- Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica
INC	- Instituto Nacional de Cinema
INCE	- Instituto Nacional do Cinema Educativo
IPTU	- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IR	- Imposto de Renda
ISS	- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
MinC	- Ministério da Cultura
MP	- Medida Provisória
ONU	- Organização das Nações Unidas
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PIC	- Programa de Incentivo ao Cinema
PRODAV	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
PRODECINE	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro

PRÓ-INFRA	- Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual
Pronac	- Programa Nacional de Apoio à Cultura
Riofilme	- Riofilme Distribuidora de Filmes S.A.
SAv	- Secretaria do Audiovisual
SCDP	- Serviço de Censura de Diversões Públicas
STF	- Supremo Tribunal Federal
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 O DIREITO CULTURAL FUNDAMENTAL AO CINEMA: UMA POSSÍVEL LEITURA.....	18
1.1 CULTURA, CULTURA VISUAL E CINEMA.....	18
1.2 CULTURA, DIREITO E DIREITOS CULTURAIS	22
1.3 O CINEMA COMO DIREITO CULTURAL FUNDAMENTAL: UMA POSSÍVEL LEITURA.....	26
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA NO BRASIL: AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CINEMA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PAÍS	33
2.1 EDUCAÇÃO FORMATIVA E PROPAGANDA: O CINEMA NOS ANOS GETÚLIO (1930 – 1945).....	33
2.2 NA TRILHA DO DESENVOLVIMENTISMO: O CINEMA NA DEMOCRACIA INSTÁVEL (1946 – 1964).....	39
2.3 DESENVOLVIMENTISMO E CENSURA: AS CONTRADIÇÕES DO CINEMA EM TEMPOS DE DITADURA (1964 – 1974).....	43
3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA NA NOVA REPÚBLICA.....	50
3.1 A RETOMADA DO CINEMA BRASILEIRO (1990 – 2014).....	50
3.2 A INTRODUÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA: OS MECANISMOS DE FOMENTO INDIRETO DAS LEIS Nºs 8.313/1991 E 8.685/1993	56
3.3 O INCENTIVO ESTATAL: O FOMENTO SELETIVO DIRETO.....	61
CONCLUSÃO	68
REFERÊNCIAS.....	70
FONTES NORMATIVAS CONSULTADAS	74

INTRODUÇÃO

Na monografia pretendeu-se investigar se os direitos culturais estão dotados de fundamentalidade em nossa Constituição, se o cinema pode ser considerado uma espécie de direito cultural fundamental e como o cinema foi tutelado durante nossa história constitucional do ponto de vista das políticas públicas, tanto em tempos democráticos, quanto autoritários.

A escolha do tema – direitos culturais, em especial o cinema – ocorreu, em primeiro lugar, devido a meu interesse pela fotografia e pelas artes visuais. Fotografo e estudo fotografia desde a adolescência. O interesse pela transmissão de mensagens por imagens – em especial a fotografia – veio após a leitura de Roland Barthes, John Berger e Dorrit Harazim. O estudo do cinema veio depois, quando participei do Olhar de Cinema – Festival Internacional de Curitiba como fotógrafa voluntária. Durante o festival, fiquei encantada pelo cinema e por suas possibilidades de transmitir narrativas e sentimentos. No ano que se seguiu, realizei matérias de Imagem e Som no Instituto Politécnico de Leiria, em Portugal, pelo programa de mobilidade acadêmica da Universidade Federal do Paraná, instituições às quais agradeço pela oportunidade de estudar a imagem a nível superior em outro país. No IPL, estudei a história do cinema, a luz, os planos e os cortes cinematográficos, assim como fui apresentada à filosofia do cinema por meio do estudo de Bergson e Deleuze.

Quando retornei ao Brasil, Jair Bolsonaro havia sido eleito Presidente e, tão logo eleito, Bolsonaro iniciou o desmonte de políticas públicas para o audiovisual. Essa é a segunda razão para a escolha do tema: perguntava-me se as interferências nas políticas públicas seriam constitucionais e de que maneira a legislação brasileira protegia a cultura, especialmente o cinema e o audiovisual. A indagação fez-me perceber que a cultura não é estudada pelos alunos de Direito, existindo, assim, uma lacuna de estudo que poderia auxiliar a proteger a cultura de nosso país, tristemente deixada de lado por nossos governantes e colegas de profissão. Para se defender qualquer coisa, é preciso estudá-la a fundo e entendê-la, sob pena de se fazer mais mal do que bem ao que se pretende defender. Atualmente, vê-se que a informação e a investigação científica de qualidade são de suma importância em um contexto sócio-político em que as *fake news* atuam para justificar retrocessos institucionais.

O objetivo precípua do trabalho é investigar a importância do cinema, se este é um direito fundamental segundo nossa Constituição e como ele foi protegido ao longo de nossa história política e constitucional. Dessa maneira, pretende-se entender como a cultura e o cinema foram tratados por nossos atores políticos em tempos democráticos e autoritários, quais os desafios enfrentados na formulação de políticas públicas para o cinema e quais as demandas que o setor possui perante o Estado. Assim, objetiva-se fornecer um arsenal teórico para profissionais do Direito, produtores cinematográficos e atores políticos na defesa do pensar, fazer, distribuir e permitir acesso a um cinema nacional de qualidade, livre e diversificado.

A realização do estudo compreendeu a revisão bibliográfica de artigos científicos e livros que pudessem auxiliar a responder às questões. Em um primeiro momento, procurou-se relacionar a cultura, o cinema e o Direito com a finalidade de se estabelecer como a Carta Maior do Estado atua na preservação da cultura e do cinema brasileiros. Em um segundo momento, traçou-se uma linha histórica sobre as políticas públicas para o cinema paralelamente à análise das antigas Constituições brasileiras com o objetivo de se entender como diferentes ideias de Direito podem influenciar nas políticas públicas e nos modos de representar cinematográficos. Por fim, o último capítulo da monografia debruça-se sobre o estudo das políticas públicas para o cinema na nossa atual fase histórico-constitucional, resgatando os principais mecanismos de incentivo disponíveis a partir de 1988 e as dificuldades que o setor hoje enfrenta na consolidação do cinema nacional.

1 O DIREITO CULTURAL FUNDAMENTAL AO CINEMA: UMA POSSÍVEL LEITURA

1.1 CULTURA, CULTURA VISUAL E CINEMA

A palavra “cultura” originou-se do trabalho e da agricultura, da colheita e do cultivo, adquirindo (e acumulando) outros significados ao longo da história. Simples consulta ao dicionário demonstra isso: entre as principais definições trazidas, está não só o cultivo da terra e seu produto, mas também os conhecimentos de uma pessoa ou de um grupo social, o conjunto dos valores morais, das tradições e dos costumes de um povo, a produção e divulgação das artes e, até mesmo, “tudo o que caracteriza uma sociedade qualquer”¹.

Segundo Terry Eagleton, a palavra reflete em seus desdobramentos semânticos a própria história da humanidade, “da existência rural para a urbana, da criação de porcos a Picasso, do lavrar do solo à divisão do átomo”². A seu sentido inicial de “civilidade” estritamente ligado ao trabalho rural, pouco a pouco se agregou o sentido de “civilização” (*civilisation*), este entendido como o progresso intelectual e material em oposição à “barbárie”. Mais tarde, a palavra “cultura” tornou-se seu antônimo, desligando-se de seu sentido iluminista para abranger a diversidade de formas de vida e a valorização das diferenças existentes inclusive dentro de um mesmo país (*kultur*).

Mas além de representar mudanças históricas significativas, a palavra “cultura” também guarda relação com importantes questões filosóficas, tais como a liberdade e o determinismo, o fazer e o sofrer, mudança e identidade, o dado e o criado³. Isso porque a cultura nasce com a humanidade, isto é, para existir cultura exige-se a presença de outros seres humanos, os quais são regidos por convenções culturais. Desse modo, “se ela [a cultura] celebra o eu, ao mesmo tempo também o disciplina, estética e asceticamente”, afirma Eagleton⁴. Nesse sentido, pode-se dizer que o Direito nasce com a cultura e vive com ela em simbiose.

¹ CULTURA. In: Dicionário online Caldas Aulete. Rio de Janeiro: Lexicon Editora Digital, 2014. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/cultura>. Acesso em: 06 jan. 2020.

² EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. São Paulo: Editora Unesp, 2011. p. 10.

³ *Ibidem*, p. 11.

⁴ *Ibidem*, p. 15.

Isaura Botelho identifica duas dimensões da cultura: a antropológica e sociológica⁵. A primeira é fruto da interação social dos indivíduos, a qual permite a criação de significações válidas a cada pessoa nascidas a partir de etnias, regiões, campos profissionais e identidades de grupo ou geração. Para que a cultura no sentido antropológico seja influenciada por alguma política são necessárias alterações significativas na economia que interfiram nos estilos de vida de cada um – hábitos, costumes, relações familiares etc. –, o que pode ser um processo bastante lento.

Já a dimensão sociológica se refere a uma rede de institucionalidades na qual a cultura é construída intencionalmente a partir de linguagens específicas e mediações intencionais. Para tanto, devem existir canais institucionalizados que permitam a difusão e circulação de expressões artísticas e culturais, bem como as incentivem e promovam meios de financiamento para estas. A dimensão sociológica trata, portanto, da produção, circulação e consumo de bens simbólicos, sendo o alvo privilegiado das políticas culturais.

De todo modo, seja qual for seu significado ou dimensão – e muito embora isso seja mais evidente em sua dimensão sociológica – a cultura depende de todos os sentidos humanos e, para aqueles que veem, é bastante visual. Isso porque a visão humana (a interpretação da reflexão da luz nos objetos pelo cérebro) é o sentido destinatário por excelência de bens simbólicos. Estes, por sua vez, constroem (e alimentam) a visualidade, isto é, a visão permeada pelo véu das práticas, costumes e crenças sociais. Trata-se, portanto, de uma relação de mão dupla: a cultura molda a visualidade, ao passo que a visão, juntamente com os demais sentidos, dá formas à cultura⁶.

A cultura (entendida como fato social), portanto, influencia práticas de olhar de maneira tácita e implícita, o que explica, em parte, o porquê de sentirmos empatia em determinadas situações e em outras não⁷. As imagens podem reforçar padrões culturais e influenciar nossas ações por meio da criação de modos de interpretar o mundo e a nós mesmos, constituindo meios onipresentes e poderosos de circulação

⁵ BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura: políticas culturais e seus desafios**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016. p. 21.

⁶ SÉRVIO, Pablo. O que estudam os estudos de cultura visual? **Revista Digital do Lav**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 196-214, 8 ago. 2014. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/1983734812393>.

⁷ *Ibidem*, p. 200.

de signos, símbolos e informação. Assim, assistir a filmes, televisão e propagandas são, por exemplo (e não por acaso), experiências culturais intrínsecas às modernas sociedades capitalistas, onde tais práticas estão intimamente ligadas à própria manutenção de um sistema econômico baseado no consumo de ideias e de bens materiais⁸.

As narrativas conduzidas nas artes visuais e em outros veículos imagéticos permitem a visibilidade de valores culturais de diferentes grupos e comunidades, contribuindo para a formação de identidades, comunicação e memória destes. Desse modo, a imagem também permite registrar modos de vida singulares, os quais podem hoje facilmente viajar o mundo devido à facilidade de reprodução proporcionada pelas novas tecnologias, internet e meios digitais. Nesse sentido, especialmente sobre o cinema, Karliane M. Nunes, Renato I. da Silva e José de O. dos Santos Silva apontam que a sétima arte é uma “poderosa ferramenta de circulação de ideologias e de construção de identidades, tendo como fundamento material as dinâmicas culturais, políticas e econômicas atualmente globalizadas”⁹.

Portanto, o cinema constitui importante ferramenta para a circulação de histórias de povos e comunidades marginalizadas, abrangendo não só entretenimento de massa – o qual não deixa de ser cultura, em certo sentido –, mas também a possibilidade de visibilidade e sobrevivência de diferentes modos de viver. Com efeito, existem produções cinematográficas que fogem às produções hollywoodianas¹⁰ e representam um cinema de resistência, criando novas narrativas em meio a um cenário internacionalizado em que a visibilidade do outro já é insuficiente, sendo necessário também a criação de novos modos de perceber e de sentir¹¹.

⁸ FISCHMAN, Gustavo e. *Reflections About Images, Visual Culture, and Educational Research. Educational Researcher*, [s.l.], v. 30, n. 8, p. 28-33, nov. 2001. *American Educational Research Association (AERA)*. <http://dx.doi.org/10.3102/0013189x030008028>.

⁹ NUNES, Karliane Macedo; SILVA, José de Oliveira dos Santos; SILVA, Renato Izidoro da. Cinema Indígena: de objeto a sujeito da produção cinematográfica no Brasil. *Polis: Revista Latinoamericana*, Santiago, v. 13, n. 38, p. 173-204, 2014.

¹⁰ E, mesmo dentro das produções hollywoodianas, existem filmes com o objetivo de conscientizar o público sobre um tema (como as mudanças climáticas, a desigualdade social ou as migrações humanas motivadas por conflitos armados) para, desse modo, provocar mudanças comportamentais e mobilização social sobre uma causa. Fonte: *THE STATE OF SIE. What is SIE?*. Disponível em: <https://www.thestateofsie.com/the-state-of-social-impact-entertainment-sie-report-introduction-peter-bisanz/>. Acesso em 16 ago. 2020.

¹¹ MASCARELLO, Fernando (Org.). *História do Cinema Mundial*. Campinas: Papirus, 2006. p. 398.

Assim, a facilidade de produção e distribuição audiovisual – hoje possibilitada por câmeras digitais, celulares, tablets, computadores e internet – permite a popularização da autorrepresentação de minorias, as quais podem denunciar e corrigir visões estereotipadas, simplificadas ou distorcidas produzidas por realizadores de fora da comunidade¹². Nesse caso, o cinema representa uma troca dinâmica entre diferentes culturas e o próprio empoderamento de culturas minoritárias, cujo significado reside na memória e na identificação permitida pela projeção nas telas. Nesse ponto, destaca-se que o cinema é experiência que corporifica a cultura, eis que, acionando a visão e a audição, desencadeia a memória, a qual é formada por todos os sentidos¹³.

A possibilidade de gêneros que o cinema apresenta é infinita: de documentários à ficção científica, o cinema é uma importante forma de circulação de signos que nos permitem compreender as sociedades. Os filmes comerciais (que visam o retorno econômico da obra, em geral produzidos para um grande número de expectadores), por exemplo, ao mesmo tempo em que podem reproduzir discursos dominantes, não raras vezes oferecem críticas implícitas – ou explícitas – desses mesmos discursos. Nesse sentido, pode-se visualizar até mesmo no cinema comercial um meio para melhor compreender o significado cultural de diferentes instituições sociais por meio de uma perspectiva estética, complexa e emocional¹⁴.

Tamanha diversidade de modos de ver e representar no cinema (assim como em outras artes visuais) depende, em grande medida, do contexto político e governo atuais, os quais guiarão a função do cinema por meio da legislação e implementação de políticas na área da cultura. Em Estados ditatoriais, por exemplo, o cinema e as artes são guiados por políticas centralizadoras, na qual o Estado assume o papel de árbitro na tentativa de homogeneizar os discursos em uma “cultura oficial”, inclusive por meio da censura¹⁵. Por seu turno, em Estados democráticos, o Estado atua como incentivador do cinema, estimulando a produção

¹² GRASSILLI, Mariagiulia. *Migrant Cinema: Transnational and Guerrilla Practices of Film Production and Representation*. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, [s.l.], v. 34, n. 8, p. 1237-1255, 9 set. 2008. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/13691830802364825>.

¹³ MARKS, Laura. ***The Skin of The Film: Intercultural cinema, embodiment, and senses***. Londres: Duke University Press, 2000. p. 195.

¹⁴ PANAYIOTOU, Alexia. *Deconstructing the manager: discourses of power and resistance in popular cinema*. **Equality, Diversity And Inclusion: An International Journal**, [s.l.], v. 31, n. 1, p. 10-26, 30 dez. 2011. Emerald. <http://dx.doi.org/10.1108/02610151211199191>.

¹⁵ Sobre o tema, recomenda-se o documentário *Arquitetura da Destruição* (1989), de Peter Cohen.

e consumo de filmes nacionais, os quais passam então a encontrar o desafio de competir com filmes estrangeiros no mercado¹⁶.

Desse modo, o cinema constituiu importante elemento da cultura visual, moldando a visualidade. Ao mesmo tempo em que reitera práticas sociais, também permite a identificação, empatia e conhecimento do Outro. A existência de narrativas diversas depende das políticas de Estado e de governo, as quais guiarão a produção, exibição e distribuição dos filmes. Por isso, importante investigar se o cinema está protegido pela nossa Constituição atual – carta que regula todo o Estado, seus Poderes e instituições – a fim de preservá-lo ante as diferentes políticas de governo e fiscalizar as políticas de Estado.

1.2 CULTURA, DIREITO E DIREITOS CULTURAIS

O Direito nasce com a cultura e com ela permanece em intensa relação, de modo que, como afirma Humberto Cunha Filho, “o que se faz na cultura repercute no direito e vice-versa”¹⁷. Contudo, para o presente trabalho, destaca-se que a relação abstrata entre cultura e direito é pouco proveitosa, eis que se pretende estudar as repercussões dessa relação na vida concreta, cujo resultado direto são as políticas culturais. Nesse campo, estudam-se as normas que refletem a importância da cultura em diferentes áreas, “desde aquela atinentes ao aprimoramento dos espíritos até as do desenvolvimento econômico”¹⁸, sempre tendo em vista que os direitos previstos em leis – e, notadamente, na Constituição – necessitam de meios materiais para se concretizarem.

Sendo assim, para o direito, o espectro de significados que a palavra cultura contém é demasiadamente abrangente para guiar a produção legislativa e a implementação de políticas acerca do tema. A dimensão antropológica de cultura, segundo a qual a cultura é tudo o que é produzido simbolicamente e materialmente pelo ser humano, acaba por compreender todas as áreas normatizadas pelo direito: a educação, o trabalho, as relações econômicas e os modos de produção, a ciência, a família, a religião e até mesmo o Estado. Assim, se direito é cultura e a cultura está

¹⁶ SIMIS, Anita. **Cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia**. Disponível em: <http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/AnitaSimis.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

¹⁷ CUNHA FILHO, Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. p. 16.

¹⁸ *Ibidem*, p. 17.

permeada em todos os direitos, não haveria qualquer razão de existir campo próprio para a cultura ou políticas direcionadas nesse sentido.

Razão para isso é que mudanças na dimensão antropológica estão intimamente ligadas à realidade socioeconômica e à qualidade de vida. Valores morais, costumes e tradições sedimentados vagarosamente no tempo exigem mudanças socioeconômicas significativas para que sejam alteradas. Assim, uma intervenção nessa dimensão exige uma articulação muito maior em todas as áreas da Administração, pois somente assim se poderá alcançar o plano cotidiano. Segundo Isaura Botelho, “a cultura, em sua dimensão antropológica, não é uma responsabilidade específica do setor governamental dela encarregado: ou ela é uma diretriz geral do governo ou não poderá existir efetivamente como política específica”¹⁹.

Por seu turno, a dimensão sociológica da cultura, justamente por ser o campo de produção das expressões artísticas – sejam estas amadoras ou profissionais –, é mais palpável, fácil de visualizar e de ser transformada. Afinal, as artes dependem de um circuito institucional organizado que profissionaliza quem gostaria de adentrar na produção e circulação das artes, cria meios de difundir os resultados dessa produção, promove meios de estímulo e financiamento dos bens simbólicos e procura criar público para o consumo destes. Por isso, a dimensão sociológica acaba por ser o meio por excelência das políticas culturais, mobilizando recursos próprios e especialmente destinados para essa área.

Contudo, destaca-se que ambas as dimensões da cultura são importantes. A diferenciação entre as duas dimensões pode fazer o leitor desavisado compará-las na dicotomia cultura popular *versus* cultura erudita, quando, na verdade, ambas as dimensões não se excluem e possuem desafios próprios, precisando ser desenvolvidas conjuntamente. Sendo assim, as políticas públicas para a cultura devem levar em conta, além da produção, promoção e divulgação das artes – as quais devem ser amplas, de várias visões e tradições artísticas e culturais –, as diversas matizes da dimensão antropológica. Desse modo, as políticas públicas para

¹⁹ BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016. p. 26.

a cultura devem ter em vista, também, a promoção de uma qualidade de vida para a população, combatendo barreiras sociais, simbólicas e econômicas²⁰.

É dizer: a separação entre cultura antropológica e sociológica não significa que o popular é “sinônimo de identidade nacional ou de atraso” e nem permite “assumir a erudição como algo negativo porque mecanicamente associada a valores de uma elite que rejeita o nacional”²¹. A diferenciação não tem o objetivo de estigmatizar as dimensões; é apenas útil para definir políticas públicas efetivas e linhas de ação governamentais. Logo, as políticas públicas para a cultura – cuja visibilidade concreta se dá na dimensão sociológica – devem permitir a fruição ampla e igualitária das várias formas de expressão. Somente assim uma nação dividida pela desigualdade social poderá crescer “tanto em termos de arte quanto de qualidade de vida”²².

Portanto, o direito preocupa-se, principalmente, com a dimensão sociológica da cultura, sem perder de vista, entretanto, a necessidade de se aprimorar a dignidade da pessoa humana. Dito isso, a âmbito internacional, a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), da Organização das Nações Unidas (ONU), dispõe que “todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios”²³. Por sua vez, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), discorre em seu art. 15, 1 e 2, que os Estados-membros deverão assegurar o pleno exercício do direito de cada indivíduo à vida cultural por meio da adoção de medidas necessárias ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura²⁴.

Ainda a âmbito internacional, destacam-se três documentos importantes: a Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional (1966), a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (2001) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais, todos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

²⁰ *Ibidem*, p. 26-27.

²¹ *Ibidem*, p. 24.

²² *Ibidem*, p. 26.

²³ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 26 jan. 2020.

²⁴ BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 jan. 2020.

(UNESCO). Os documentos apontam para a existência de direitos culturais inerentes à pessoa humana e constitutivos de sua dignidade, cuja importância residiria também na essencialidade de tais direitos para o desenvolvimento de todas as nações. Prevê a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural:

Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, os quais são universais, indissociáveis e interdependentes. O desenvolvimento de uma diversidade criativa exige a plena realização dos direitos culturais, tal como são definidos no artigo 27º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos artigos 13º e 15º do Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais²⁵.

No Brasil, o Direito prevê no art. 215 da Constituição que “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”²⁶. Na verdade, a previsão constitucional relacionada à cultura é bastante ampla (arts. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII; 23, I, III, IV, V e VI; 24, I, VII, VIII, IX; 30, IX; 215; 216; 216-A; 219; 220; 221; 227 e 231), tangenciando diversos direitos correlatos e abrangendo, por diversas vezes, sua dimensão antropológica.

Trata-se, por um lado, de uma ausência de limitação conceitual (pois a Constituição não define o que são direitos culturais), devida, em parte, à falta de prestígio que a cultura possui entre os juristas, para os quais esta é frequentemente tratada como residual, sendo comumente marginalizada na esfera das políticas governamentais. Por outro lado, no entanto, a amplitude conceitual dos direitos culturais no Brasil aponta para a sua correlação e interdependência com os demais direitos.

Segundo Humberto Cunha Filho, o art. 216 pode indicar o que são direitos culturais ao definir o que é patrimônio cultural, tornando-os identificáveis e operacionalizáveis²⁷. Segundo o referido artigo, constituem patrimônio cultural os bens de natureza material e imaterial portadores de referência à identidade, à ação e

²⁵ UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2 de novembro de 2001**. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.

²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2020.

²⁷ CUNHA FILHO, Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais: fundamentos e finalidades**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. p. 25.

à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; e as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais. A partir disso, o autor propõe a seguinte definição de caráter não absoluto: “direitos culturais são aqueles relacionados às artes, à memória coletiva e ao fluxo dos saberes”, assegurando a seus titulares “o conhecimento e uso do passado, interferência ativa no presente e possibilidade de previsão e decisão referentes ao futuro, visando sempre à dignidade da pessoa humana”²⁸.

Desse modo, os direitos culturais relacionam-se a uma ampla gama de direitos subjetivos que asseguram a seus titulares a fruição das artes e a proteção da memória coletiva. Incluem-se aqui o direito à cultura, entendido como o direito de se ter acesso a bens simbólicos, e o direito de cultura, entendido como a legislação que regulamenta as políticas públicas para a cultura. Assim, embora de difícil definição, os direitos culturais preocupam-se em aprimorar a dignidade da pessoa humana, protegendo valores simbólicos importantes para a sociabilidade humana e para uma efetiva participação nas decisões políticas estatais. As dimensões sociológica e antropológica devem, portanto, caminhar juntas, de modo que políticas públicas orientadas à circulação e produção de bens simbólicos tenham como objetivo também a melhoria da qualidade de vida da população.

1.3 O CINEMA COMO DIREITO CULTURAL FUNDAMENTAL: UMA POSSÍVEL LEITURA

Com base nisso, pergunta-se se o cinema pode ser considerado um direito cultural fundamental. Já se procurou definir o que é cultura e de que maneira o cinema pode se enquadrar no conceito. Também, já se analisou a relação entre direito e cultura e o que são direitos culturais. Agora, passa-se a analisar o que são direitos fundamentais e o modo como estes se relacionam com direitos culturais, bem como se o cinema pode ser considerado um direito cultural fundamental.

Segundo J.J. Gomes Canotilho, direitos fundamentais são direitos naturais e inalienáveis dos indivíduos incorporados na ordem jurídica de um Estado, ocupando

²⁸ *Ibidem*, p. 28.

um espaço privilegiado e norteador de todas as demais leis justamente por estarem previstos na Constituição. De acordo com o autor, sem a positivação (previsão) de tais direitos na Constituição, estes não são sequer direitos para um Estado – ao menos, não direitos protegidos por normas –, mas meras aspirações. Sendo assim, direitos fundamentais são direitos previstos na Constituição de um Estado (embora nem todos os direitos previstos em uma Constituição sejam fundamentais), enquanto os chamados direitos humanos são aqueles inerentes à pessoa, independentemente de sua nacionalidade, reconhecidos pelo direito internacional (supraestatal)²⁹.

Daniel W. Hachem assinala que os direitos fundamentais são complexos, apresentando estrutura bidimensional, exercendo funções variadas (multifuncionalidade) e submetendo-se a um regime jurídico peculiar. A dimensão subjetiva dos direitos fundamentais corresponde à possibilidade de seus titulares os reivindicarem, ao passo que a dimensão objetiva equivale a deveres do Estado para a proteção e materialização do direito. Por sua vez, a multifuncionalidade do direito desdobra-se nas funções de defesa e proteção contra ameaças, assim como na exigência a prestações materiais e normativas para seu exercício. Por fim, os direitos fundamentais possuem um regime jurídico próprio, caracterizado pela possibilidade de extração de diversas pretensões jurídicas de uma mesma norma apreendida da interpretação de diversos enunciados³⁰.

Disso resulta que os direitos fundamentais são de titularidade transindividual e oponíveis em face de particulares e do Estado, exigindo tanto deveres de abstenção, quanto prestações (fáticas e normativas) por parte do Poder Público. A efetivação de direitos em ações – omissivas ou comissivas do Estado – deve levar em conta uma multiplicidade de pessoas, o que não impede sua reivindicação em Juízo por indivíduos, grupos ou, até mesmo, entes legitimados a representar uma coletividade indeterminada, sendo dispensável prejuízo a um bem jurídico particular de um sujeito individualizável. Para Hachem, a não associação automática de direitos fundamentais a direitos subjetivos individuais não implica no

²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 377-378.

³⁰ HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 405-436, 10 fev. 2020. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2019.113.08>.

enfraquecimento da proteção jurídica, mas, ao revés, a potencializa, pois passa a incorporar também a dimensão objetiva do direito³¹.

Além disso, os direitos fundamentais são normas jurídicas vinculantes que legitimam toda a ordem constitucional, mesmo admitindo interpretações mais flexíveis que as leis. Notadamente, o preenchimento e contorno do que pode ser um direito fundamental – como o direito à vida – são permeados pela cultura da sociedade, bem como pelos próprios valores historicamente reconhecidos e fixados na Constituição. Apesar disso, os direitos fundamentais não são meras declarações: são normas norteadoras de toda ordem jurídica vigente e parâmetros de escolha dos órgãos estatais, possuindo um “status” especial (fundamentalidade) cuja última consequência é o controle jurisdicional das demais leis e de atos do Estado.

A fundamentalidade dos direitos fundamentais desdobra-se em formal e material. A fundamentalidade formal tem relação com o especial lugar ocupado pelos direitos fundamentais na ordem jurídica de um Estado, de modo que sua revisão (modificação) pelo Legislativo é mais difícil, eis que representam valores muito caros à pessoa humana e à coletividade. Por seu turno, a fundamentalidade material implica em uma análise do conteúdo dos direitos fundamentais, isto é, do porquê de valores como a vida, a liberdade e a igualdade serem tão caros a uma sociedade a ponto de o constituinte reconhecê-los na Carta Maior do Estado. Para mais, a fundamentalidade material abre espaço para o que J.J. Gomes Canotilho chama de “cláusula aberta”³², isto é, para o reconhecimento de outros direitos fundamentais compatíveis com a Constituição, mas nela ainda não previstos.

É o que ocorre, por exemplo, quando a Constituição de 1988 prevê, em seu art. 5º, § 2º, que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Assim, os direitos ratificados pelo Brasil em tratados internacionais que não são incorporados à Constituição por meio do procedimento previsto no art. 5º, § 3º, embora careçam de status constitucional propriamente dito (fundamentalidade formal), ainda assim devem ser observados como parâmetros materiais para escolhas legislativas e decisões dos Poderes Executivo e Judiciário (fundamentalidade material).

³¹ *Ibidem*.

³² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 379.

Na esfera dos direitos culturais, a fundamentalidade material é aspecto importantíssimo, pois, além de muitos deles estarem previstos em documentos internacionais, a Constituição não prevê a expressão “direitos culturais” em seu Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Com efeito, segundo a Constituição Federal de 1988, constituem direitos e garantias fundamentais os direitos individuais e coletivos, os direitos sociais, os direitos de nacionalidade e os direitos políticos. Dentre estes, não há nenhuma espécie que faça remissão à expressão “direitos culturais”, muito embora se verifique, sob uma análise mais apurada, que muitos dos direitos previstos no Título II podem ser considerados culturais segundo a definição apresentada no item anterior.

Desta feita, se os direitos culturais são aqueles que permitem a criação, circulação e fruição de bens simbólicos, é possível identificar direitos na Constituição dotados de fundamentalidade essencialmente culturais – eis que, sem estes, não seria possível existir tamanha diversidade de representações artísticas e, nem mesmo, a possibilidade de acesso a estas. Tais direitos são, por exemplo, a livre manifestação de pensamento e de expressão de atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença (art. 5º, IV e IX), a liberdade de profissão (art. 5º, XIII), a liberdade de reunião e de associação (art. 5º, XVI e XVII), os direitos de autor (art. 5º, XXVII e XXVIII), a ação popular para proteger o patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII) e os direitos ao lazer e à educação (art. 6º, *caput*).

Além destes, é possível identificar outros direitos culturais materialmente fundamentais não previstos no Título II da Constituição de 1988. Exemplo são os direitos humanos previstos nos diversos tratados sobre os direitos culturais do qual o Brasil é parte³³ (art. 5º, §§ 2º e 3º) – mas não somente estes. Segundo J.J. Canotilho, tarefa árdua é “saber distinguir, dentre os direitos sem assento constitucional, aqueles com dignidade suficiente para serem considerados fundamentais”³⁴. Para o jurista, são direitos extraconstitucionais materialmente fundamentais aqueles semelhantes, pelo seu objeto e importância, aos diversos

³³ São exemplos: a Convenção de Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural; a Convenção de Berna para Proteção de Obras Literárias e Artísticas; a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais; e a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural.

³⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 404.

tipos de direitos formalmente fundamentais, assim como aqueles “subjetivamente conformadores de um espaço de liberdade e de decisão e de autorrealização, servindo simultaneamente para assegurar ou garantir a defesa da subjetividade pessoal”³⁵. Já para Humberto Cunha Filho, os direitos fundamentais são os direitos que, uma vez suprimidos ou negligenciados, ferem a dignidade humana³⁶.

Com base nisso, embora não exista nenhum “direito ao cinema” expresso na Constituição ou em qualquer outro tratado internacional do qual o Brasil seja parte, o cinema poderia ser considerado um direito cultural fundamental? Sob certa perspectiva, defende-se que sim. Afinal, o cinema como indústria cinematográfica, como o criar, produzir, fazer e circular filmes, faz parte da dimensão sociológica da cultura – que é, justamente, a cadeia de produção das diversas expressões artísticas e culturais³⁷. Nesse sentido, o cinema pode ser equiparável, pelo seu objeto, aos direitos fundamentais culturais dispostos no Título II da Constituição (já explicitados no presente capítulo) e também servir de parâmetro para escolhas estatais – eis que é essencial à circulação de bens simbólicos, à fruição da sétima arte e à preservação da memória coletiva.

Ademais disso, como os artigos previstos na Constituição exigem interpretação global (em consonância com os demais direitos e garantias nela previstos), normas protetivas de direitos fundamentais (resultado da interpretação de dispositivos) podem nascer da combinação de diferentes enunciados normativos (o texto dos dispositivos constitucionais)³⁸. Assim, o direito fundamental cultural ao cinema surge de uma interpretação sistemática da Constituição e compreende diversas pretensões jurídicas decorrentes de sua multifuncionalidade, tais como a liberdade do produzir cinematográfico, independente de censura, licença ou imposição de narrativas pelo Estado; a criação de órgãos estatais e pessoas jurídicas capazes de desenvolver, regular e fiscalizar a produção cinematográfica no

³⁵ *Ibidem*, p. 406.

³⁶ CUNHA FILHO, Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018. p. 42.

³⁷ BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016. p. 22.

³⁸ HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 405-436, 10 fev. 2020. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2019.113.08>.

país; a elaboração de leis que regulamentem aportes financeiros para as obras; e a definição de políticas públicas que permitam o amplo acesso a estas.

Desse modo, o “direito ao cinema” desdobra-se na exigência de garantias negativas (liberdades) que impedem a interferência do Estado na esfera de decisões individuais para a criação e distribuição de filmes cinematográficos, mas também na manutenção de vias (legislativas, jurisdicionais e prestacionais) para que o próprio direito possa ser exercido. É dizer: o direito ao cinema implica no dever de o Estado zelar pela proteção ao livre exercício do produzir cinematográfico, “não somente contra os poderes públicos, mas também contra agressões por parte de particulares”³⁹. Além disso, o direito ao cinema implica em deveres de atuação (prestação) do Estado, e, na qualidade de direitos subjetivos e pretensões jusfundamentais, no direito a prestações estatais. Assim, o exercício do direito ao cinema exige produção legislativa sobre o tema e a efetiva implementação de políticas públicas na área, as quais devem permitir e incentivar a diversidade de representação.

Por fim, como destaca Daniel W. Hachem, importante salientar que “qualquer direito, esteja previsto onde estiver (...) precisa ter seus contornos delineados”, eis que “a abrangência de sua garantia está especificada nas imediações do sistema normativo”⁴⁰, incluindo aí a Constituição, os tratados internacionais, as leis etc. Isto é, a efetivação de pretensões originadas de direitos fundamentais por meio de provimentos jurisdicionais – e, até mesmo, por meio de atos do Estado – depende de limites conceituais estabelecidos no ordenamento. Por isso, inobstante a falta de previsão explícita da expressão “direitos culturais” e de seus contornos na Constituição não impeça a reivindicação de pretensões em Juízo, ressalta-se que maior zelo para com os direitos culturais e suas espécies (como o direito ao cinema) por parte de juristas e legisladores seria de grande vantagem para a efetivação destes. O abandono da área da cultura por parte de juristas e legisladores tem feito com que haja pouco controle sobre políticas culturais já implementadas, as quais

³⁹ MARINONI, L.G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I.W. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva; 2015. p. 361.

⁴⁰ HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 11, n. 3, p.430, 10 fev. 2020. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2019.113.08>.

são facilmente suprimidas e direcionadas de acordo com interesses de atores políticos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA NO BRASIL: AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E CINEMA NA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PAÍS

2.1 EDUCAÇÃO FORMATIVA E PROPAGANDA: O CINEMA NOS ANOS GETÚLIO (1930 – 1945)

No início dos anos 20, o Brasil enfrentava transformações sociais e econômicas favoráveis a projetos políticos que pretendiam reorganizar o país. A República era governada por elites econômicas que se alternavam na presidência, a economia era baseada na exportação agrícola, principalmente a de café, migrantes europeus ingressavam no país para trabalhar nas lavouras, crescia a urbanização e o processo de industrialização se iniciava. Ao mesmo tempo, o país agitava-se com novos movimentos sociais, os quais reivindicavam melhores condições de vida no campo e na cidade, animados – especialmente os movimentos sociais urbanos – pelas notícias da recente Revolução de Outubro de 1917.

A alternância de poder político entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais já causava insatisfação entre outras elites civis do país, as quais ansiavam por uma República aos moldes liberais. Vigia entre as elites o sentimento de modernizar o país por meio de um projeto de integração nacional que promovesse os direitos individuais e um país “novo”, industrial, urbano e “civilizado”. As elites políticas, intelectuais e econômicas, mesmo em disputa, concordavam com a tarefa de “organizar” o Brasil, “acreditando que, para tanto, o Estado tinha um papel incontornável a cumprir”⁴¹, de modo que uma maior centralização do poder na figura do Poder Executivo fazia-se necessária.

Resultou disso a Revolução de 1930, motivada pelo descontentamento de parte das elites com a eleição de Júlio Prestes, candidato indicado pelo eixo São Paulo-Minas. Entretanto, a tomada de poder por Getúlio Vargas em outubro de 1930 não significou somente a vitória de interesses das elites, mas também de jovens tenentes e de parte da classe média urbana, os quais visualizavam na figura centralizadora e militar de Getúlio uma força capaz de trazer ordem social e progresso moral e econômico ao país. Assim, conviviam na República interesses

⁴¹ GOMES, Angela de Castro (org.). **Olhando para Dentro**: 1930-1964. São Paulo: Objetiva, 2013. (História do Brasil Nação: 1808-2010). p. 42.

conflitantes: ao lado de um projeto de República liberal, inclusive com a limitação do Poder Executivo, despontavam sentimentos nacionalistas e autoritários em parcela das elites e da população.

Concomitantemente, o cinema já era o meio de comunicação mais importante depois da imprensa. Por isso, nascia entre os intelectuais do período a ideia de utilizá-lo como ferramenta de ensino para auxiliar na correção da “debilidade intelectual e moral” da população, apontada como um dos principais problemas da sociedade. Segundo Anita Simis, o cinema representava o veículo ideal para uma ideologia nacionalista ocupada em formar uma nação cuja solidariedade seria garantida por fatores étnicos, geográficos e culturais⁴². Assim, após iniciativas empreendidas pelos Estados de São Paulo e do Distrito Federal, o Ministério da Educação e Saúde criou, em 1936, o primeiro instituto estatal preocupado com o cinema: o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE).

O INCE destinava-se a utilizar o cinema como ferramenta auxiliar de ensino e não representou mero aparelho burocrático do Estado, realizando projeções em mais de mil escolas, centros operários e instituições culturais. Até 1941, duzentos filmes já haviam sido integralmente produzidos pelo Instituto, o qual possuía recursos para revelação, montagem e gravação dos filmes, inclusive em estúdios. Apesar disso, o INCE não estimulava decisivamente a indústria do cinema, cuidando tão somente do setor educativo⁴³. O cinema era ferramenta de propaganda interna e externa do Estado, apresentando narrativas principalmente científicas e etnográficas. Os temas dos filmes passavam pelo crivo da Comissão de Censura e Seleção de Filmes Educativos, a qual era responsável por selecionar, classificar e adquirir os melhores filmes considerados educativos pelo Estado.

Dessa maneira, o cinema era visualizado como importante meio de propaganda estatal movida pelo ideal revolucionário de integração nacional⁴⁴. A população brasileira era percebida pelos atores políticos como amorfa e dispersa. Nesse cenário, Getúlio Vargas discursava, em 1934:

⁴⁰ SIMIS, Anita. II Cinema e ação cultural educativa e formativa. In: _____. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017. p. 19-26.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Recomenda-se a obra *Imagens do Estado Novo (1937-45)*, de Eduardo Scorel, a qual questiona, nas palavras do próprio diretor, “até que ponto é possível contar um período histórico (...) usando imagens que, em grande parte, foram feitas para fazer propaganda do regime”. Fonte: **YOUTUBE**. “**Imagens do Estado Novo**” estreia no **Curta!**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iTXogt_nS74. Acesso em 16 ago. 2020.

O cinema será, assim, livro de imagens luminosas, no qual nossas populações praieiras e rurais aprenderão a amar o Brasil [...] completará o Governo um sistema articulado de educação mental, moral e higiênica, dotando o Brasil dos instrumentos imprescindíveis à preparação de uma raça empreendedora, resistente e varonil⁴⁵.

Mas o cinema não serviu somente para levar a realidade urbana ao interior e ao litoral do país, visando a integração nacional: também ajudou a propagandear a própria figura do Presidente, o qual tinha sua imagem difundida nas telas como carismática e acessível. Para o controle do que se produzia e se veiculava, havia o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural (DPDC)⁴⁶, subordinado ao Ministério da Justiça.

Pouco antes da criação do INCE, a primeira Constituição da Era Vargas foi promulgada pelo Congresso Constituinte em 1934. Fortemente inspirada na Constituição de Weimar (1919), a nova Constituição incorporou matérias até então não consideradas constitucionais, como direitos e garantias relacionados à ordem econômica e social, à família, à educação, à cultura, ao trabalho e à previdência social. Em seu Título III, Capítulo II – Dos Direitos e das Garantias Individuais, é possível identificar alguns direitos culturais⁴⁷, tais como o direito à liberdade (art. 113), nele incluído a livre manifestação de pensamento, independente de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas (art. 133, 9), a livre associação para fins lícitos (art. 113, 12), a liberdade de exercer qualquer profissão (art. 113, 13), o direito à produção exclusiva de obras artísticas e literárias por seus autores (art. 113, 20), e outros direitos e garantias resultantes do regime e dos princípios adotados pela Constituição (art. 114).

Além disso, o Título V, Capítulo II – Da Educação e da Cultura, em seu art. 148, estabelecia que à União, aos Estados e Municípios cabia animar o desenvolvimento “das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao

⁴⁵ BRASIL. Getúlio Vargas (1930 - 1954: Getúlio Vargas). **O cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país**. 25 de jun. 1934. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1934/04.pdf/view>. Acesso em: 17 mar. 2020.

⁴⁶ Criado pelo Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934.

⁴⁷ Direitos essenciais à criação, circulação e fruição de bens simbólicos.

trabalhador intelectual”⁴⁸. A educação era direito de todos e deveria ser promovida pelo Estado. O objetivo era desenvolver um espírito brasileiro e a solidariedade humana (art.149). Assim, a cultura prevista na Constituição representava as próprias contradições sociais de um país tardiamente industrializado no pós-Primeira Guerra: nela está a ideia de cultura aos moldes iluministas, voltada ao desenvolvimento progressivo e ao refinamento social, e, ainda, a ideia de cultura romântica típica do século XX, cujo cultivo não devia ser individual, mas coletivo, baseado na comunidade e na tradição.

Portanto, a implementação de políticas públicas para o cinema nesse período refletiu as ideias de cultura inscritas na Constituição. Não havia políticas públicas para fomentar a indústria cinematográfica, já que seu fomento se restringia ao cinema educativo e a produção e distribuição ficava majoritariamente sob as mãos e crivo do Estado. O cinema era visto pelos atores políticos como ameaça e diversão prescindível à sociedade ao mesmo tempo em que possuía potencial educativo – motivos para não o relegar exclusivamente às leis do mercado. Ainda assim, embora o DPDC objetivasse guiar a cultura, o Departamento ainda se direcionava principalmente à orientação da educação. Após a instauração do Estado Novo, contudo, as políticas públicas para a cultura sofreram nova guinada.

O Golpe de Estado de 10 de novembro de 1937 ocorreu meio a diversas greves operárias e movimentos sociais. A tentativa de um levante em 1935 provocou grandes medidas repressivas pelo Estado e uma escalada do conservadorismo. No ano de 1937, um suposto plano de tomada do poder pelos comunistas – o Plano Cohen –, de autoria obscura e divulgado pelos militares, serviu de pretexto para o Golpe. Em 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional foi fechado e Getúlio outorgou uma nova Constituição, dando início ao Estado Novo.

A Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos, institucionalizou um Estado autoritário e concedeu amplos poderes ao Presidente da República. Restringiu as prerrogativas do Legislativo e a autonomia do Judiciário, colocou fim à autonomia dos Estados-membros e dissolveu as Câmaras Municipais, as Assembleias Estaduais e o Senado, dentre outras medidas autoritárias. Vários de seus artigos jamais foram colocados em prática, já que se subordinavam à

⁴⁸ BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

realização de um plebiscito que nunca aconteceu (art. 187). A Constituição previa direitos e garantias individuais (em seu art. 122), mas na prática estes não eram respeitados. Grande parte deles também foi suprimida com o Decreto Presidencial nº 10.358, de 1942⁴⁹.

Com relação aos direitos culturais, a Constituição não trazia muitos e, quando os definia, estes continham limitações. A liberdade de associação passou a ser limitada aos bons costumes (art. 122, 9); e a manifestação de pensamento se restringia aos limites prescritos em lei, a qual poderia instituir a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinema e da radiodifusão, além de medidas para impedir manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes (art. 122, 15). Até mesmo a “cláusula aberta”⁵⁰ prevista na Constituição não era tão aberta assim: os direitos e garantias resultantes dos princípios e da forma de governo adotados na Constituição tinham por limite o bem público, as necessidades de defesa, do bem-estar, da paz e da ordem coletiva, assim como as exigências de segurança do Estado (art. 123).

A área da cultura também não foi extensamente explorada na seção Da Educação e da Cultura. Nela, somente ficou estabelecido que a arte, a ciência e a cultura seriam livres à iniciativa individual, às associações ou às pessoas coletivas públicas e particulares (art. 128); que o Estado possuía o dever contribuir para o estímulo e desenvolvimento da cultura, favorecendo ou fundando instituições artísticas, científicas e de ensino (art. 128); que os monumentos históricos e artísticos deveriam ser protegidos pela Nação, pelos Estados e pelos Municípios; e que a depredação destes seria equiparada aos atentados cometidos contra o patrimônio nacional (art. 134).

Não obstante, Anita Simis aponta que os reflexos do Estado novo na área cultural foram significativos, já que “à centralização do poder político correspondeu a centralização do poder simbólico (...), cujo controle (...) configurou um campo

⁴⁹ GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 45, n. 178, p. 106-129, abr./jun. 2008.

⁵⁰ Chama-se “cláusula aberta” o dispositivo constitucional que permite ao ordenamento pátrio recepcionar direitos materialmente fundamentais não previstos na Constituição, mas com ela compatíveis. No caso da Constituição de 1937, o art. 123 prevê: “a especificação das garantias e direitos acima numerados não exclui outras garantias e direitos resultantes da forma de governo e dos princípios consignados na Constituição”.

ideológico relativamente homogêneo”⁵¹. A propaganda auxiliava na legitimação ideológica do novo regime, “disseminando o sentimento de unanimidade, de cooperação”⁵². A criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) por meio do Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939, marcou maior intervenção na área da cultura. Especialmente com relação ao cinema, o Decreto estabelecia diversas exigências relacionadas à censura, tais como a necessidade de um certificado de aprovação fornecido pelo DIP para a exibição de filmes (art. 14); de uma licença especial para a exportação de filmes nacionais (art. 49); e o registro prévio de operadores cinematográficos nacionais perante o DIP para filmar (art. 51).

A criação do DIP significou o esmorecimento do cinema nacional independente, visto que as produtoras privadas, além de perderem seu mercado, tinham de lidar com a censura e não conseguiam competir com a concorrência desigual do cinema oficial e institucionalizado, o qual prescindia de recursos de bilheteria e de aluguéis de fitas. As medidas previstas pelo Decreto-Lei nº 1.949/1930 – tais como estímulos, prêmios e isenções de impostos e taxas para os filmes nacionais – não foram efetivamente colocadas em prática. Houve, aí, uma marginalização do cinema não oficial e o agravamento da situação já desfavorável em que se encontravam as produtoras privadas⁵³.

Ao mesmo tempo, a obrigatoriedade de exibição para filmes nacionais de longa-metragem (não só em cinemas, mas em todos os lugares destinados à exibição de filmes) parcialmente contribuiu para o crescimento da produção nacional. Mas só parcialmente: a medida ainda era muito tímida e não conseguia suplantiar o sucesso de filmes estadunidenses no país. Com a iminência da Segunda Guerra, os Estados Unidos passaram a adotar uma política de “boa vizinhança” e estimular a produção e distribuição de filmes que propagavam o *american way of life*. Como seus custos eram ressarcidos no mercado interno, os filmes estadunidenses conseguiam ser oferecidos a custos mais baixos às salas de exibição. Além disso, a compra de filmes era realizada em lotes e os sucessos de bilheteria pouco importavam. Assim, as produtoras privadas que necessitavam do

⁵¹ SIMIS, Anita. III Cinema e propaganda oficial. In: _____. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017. p. 30.

⁵² *Ibidem*, p. 31.

⁵³ ALMEIDA, Cláudio Aguiar. O cinema brasileiro no Estado Novo: o diálogo com a Itália, Alemanha e URSS. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 12, p. 121-129, jun. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44781999000100007>.

aluguel das fitas não raras vezes negociavam com o exibidor aluguéis mais baixos tão somente para garantir a exibição.

2.2 NA TRILHA DO DESENVOLVIMENTISMO: O CINEMA NA DEMOCRACIA INSTÁVEL (1946 – 1964)

Quando assumiu o Poder Executivo em 1937, Getúlio prometeu realizar eleições presidenciais em 1943. Contudo, quando o ano chegou, Vargas adiou a retomada da democracia, afirmando que a guerra exigia a manutenção da situação política do país. Em 1945, a contradição era óbvia: o Brasil, sob um regime ditatorial, combatia outras ditaduras. A oposição ao governo getulista crescia e, em 1945, Getúlio decretou a Lei Constitucional nº 9, que antevia eleições para o cargo da presidência. No mesmo ano, pressionado por militares, Vargas foi deposto e foram realizadas novas eleições, das quais saiu vitorioso à Presidência Gaspar Dutra. Em 18 de setembro de 1946, o Congresso recém eleito promulgou uma nova Constituição. Era o fim da ditadura⁵⁴.

A Constituição de 1946 tinha como objetivo reestabelecer a democracia no país, reassumindo a autonomia de Estados e Municípios (princípio federativo), a tripartição de Poderes e os direitos políticos, como o voto direto e secreto, a livre organização partidária e a pluralidade de partidos. Ademais, determinava que a partir de então as liberdades individuais não poderiam ser cerceadas por qualquer ato autoritário. Combinando preceitos progressistas e reacionários, a Carta ambicionava conciliar o Estado Liberal com o Estado Social. Para Paulo Bonavides e Paes de Andrade, em seu espírito, no entanto, a Constituição era essencialmente social⁵⁵. Uma de suas grandes inovações foi o § 4º do art. 141, segundo o qual lei nenhuma poderia excluir da apreciação judiciária qualquer lesão a direito individual⁵⁶.

No que se refere a direitos culturais, a Constituição reproduzia aqueles já previstos na Constituição de 1934: a liberdade de manifestação de pensamento sem

⁵⁴ SKIDMORE, Thomas E. **Uma História do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. E-book.

⁵⁵ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 417.

⁵⁶ BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

depende de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas (art. 141, § 5º); a liberdade de reunião (§ 11) e de exercer qualquer profissão (§ 14); o direito de reprodução de obras artísticas e literárias de seus autores (§ 19); e aqueles não previstos na Constituição, mas compatíveis com os direitos, garantias e princípios por ela adotados (art. 144). Em seu Título VI – Da família, da Educação e da Cultura, a Constituição de 1946 foi bastante silente, limitando-se a dispor o seguinte: as ciências, letras e artes eram livres (art.173); era dever do Estado amparar a cultura (art. 174); e cabia ao Poder Público proteger os monumentos de valor histórico e artístico (art. 175).

Pouco antes da deposição de Getúlio, o DIP foi extinto por meio do Decreto nº 7.582, em 25 de maio de 1945, que criou o Departamento Nacional de Informações (DNI). Subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, o DNI também era responsável pela censura cinematográfica e pelo fomento de produções nacionais, representando, na verdade, mudança puramente nominal do DIP. O DNI manteve-se até pouco depois da eleição de Gaspar Dutra. No entanto, ainda em posse provisória José Linhares – então presidente do Supremo Tribunal Federal – criou o Serviço de Censura de Diversões Públicas (SCDP)⁵⁷, transferindo as atribuições da Divisão de Cinema e Teatro do DNI ao recém criado Serviço subordinado ao Chefe de Polícia.

O Serviço de Censura e Diversões Públicas era responsável pelo controle da produção, distribuição e exibição de obras cinematográficas, de teatros, de espetáculos e de programas de rádio. Regulado pelo Decreto-Lei nº 20.493, de 24 de janeiro de 1946, o SCDP na prática era muito semelhante à antiga Divisão do DIP. Com relação aos filmes, exigia-se a censura prévia dos não oficiais, os quais só poderiam ser exibidos após a obtenção de certificado de aprovação. Além disso, qualquer operador de câmeras – fosse turista ou profissional – necessitava de uma licença especial para filmar no país, sob pena de apreensão dos filmes e da câmera. Outra semelhança é que o Decreto-Lei nº 20.493/1946 também determinava a exibição obrigatória de três longas-metragens nacionais inéditos por ano, ficando o Chefe do SCDP autorizado a aumentar essa proporção.

Nesse sentido, Sônia Draibe aponta que as novas circunstâncias institucionais de 1946 amoldavam a estrutura técnico-administrativa estatal à

⁵⁷ Por meio do Decreto-Lei nº 8.462, de 26 de dezembro de 1945.

democracia, mas não romperam definitivamente com a centralização do poder simbólico iniciada na Revolução de 30 e avançada no Estado Novo⁵⁸. De maneira semelhante, Bonavides e Andrade afirmam que o pensamento autoritário persistiu, legitimando-se de maneira difusa em camadas da sociedade: “a ditadura do Estado Novo criou o mito de que as conquistas, como a legislação, por exemplo, não significavam conquistas, mas dádivas do poder e de seu chefe”⁵⁹. Aqui pode-se lembrar o papel assumido pelo cinema no governo getulista, cujas representações se projetaram para além do Estado Novo.

A oposição mobilizou-se para alterar esse cenário, encaminhando projetos de lei que visavam pôr fim a órgãos autoritários de controle e de censura. Um desses projetos – o Projeto nº 879, encaminhado por Jorge Amado, escritor, jornalista e deputado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) – previa a Criação do Conselho Nacional de Cinema, entidade autárquica cujos representantes seriam produtores cinematográficos, artistas, cenógrafos e distribuidores. Dessa maneira, sugeria-se uma entidade de direito público sob o comando do setor produtor. O CNC também apoiaria a produção nacional por meio de subvenção, empréstimos e bolsas, além da importação do material cinematográfico sem impostos para venda a preço de custo aos cineastas nacionais⁶⁰.

Concomitantemente à tramitação do Projeto nº 879, Getúlio Vargas retornava à Presidência em 1951. No mesmo ano, o recém eleito Presidente solicitou à Alberto Cavalcanti auxílio na elaboração de uma nova proposta ao cinema brasileiro. Em 1952, Vargas encaminhou ao Congresso o Projeto nº 2.383, propondo a criação do Instituto Nacional de Cinema, alvo de diversos protestos e críticas. Temia-se que o INC representasse um órgão burocrático e centralizador – um “super DIP” –, em absoluta contramão ao que vinha sendo proposto ao Congresso, qual seja a proposta de um conselho composto por representantes da sociedade civil⁶¹. Dentre suas atribuições, o Instituto Nacional de Cinema – subordinado ao Ministério da Educação e Saúde – apoiaria a produção nacional por meio de concursos, cursos

⁵⁸ DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 138, apud SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017. p. 75.

⁵⁹ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 410.

⁶⁰ SIMIS, Anita. Parte II: 1945 - 1964. In: _____. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017. p. 77-78.

⁶¹ *Ibidem*, p. 86.

de capacitação, produção oficial e subvenções a filmes privados, sem, contudo, abandonar sua função censora.

Devido às polêmicas levantadas pela proposta, um projeto substitutivo foi encaminhado ao Congresso com a finalidade de acelerar a aprovação do INC. Mais reduzida, a nova proposta adiava a regulamentação de diversas medidas controversas à lei posterior. Não havia menção à função censora do INC e, tampouco, a grandes medidas de fomento ao cinema nacional. Também, o novo INC não estipulava número mínimo ou proporcional de filmes nacionais a serem compulsoriamente exibidos. Dessa forma, o projeto antes polêmico tornou-se lacunoso, desfavorecendo o cinema nacional na competição contra filmes estrangeiros.

Afora os trâmites burocráticos do Legislativo, nos anos 50 as produtoras privadas encontravam-se em crise e declínio. Os longas-metragens eram pouco lucrativos e as produtoras não conseguiam competir com os filmes estrangeiros. Eram muitos os filmes realizados, mas a maioria de pouca qualidade. Diversas produtoras faliram, como a Vera Cruz, a mais ambiciosa da época. Nos cinemas prevalecia o cinema chanchada, de produção barata, o qual não conseguia definir uma indústria cinematográfica nacional. Ao mesmo tempo, via-se uma mudança na mentalidade das elites culturais no Brasil, as quais ansiavam por um cinema de maior qualidade e que pudesse competir com o cinema estrangeiro.

Em 1961, já sob a presidência de Jânio Quadros, foi criado o GEICINE – Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica, inicialmente subordinado à Presidência da República⁶². Evolução do Grupo de Estudos na Indústria Cinematográfica, o GEICINE representava a continuação da política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek e tinha como objetivo, dentre outras atribuições, orientar a execução de planos para a produção cinematográfica nacional; aprovar e fiscalizar a execução de projetos referentes à indústria cinematográfica brasileira; reunir dados sobre tarifas, mão de obra especializada, custos de produção e outros aspectos interessantes à indústria cinematográfica; e apoiar e estimular as entidades cinematográficas, permitindo sua existência e

⁶² BRASIL. **Decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro de 1961.** Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-n-50278-de-17-de-fevereiro-de-1961>. Acesso em: 31 mar. 2020.

continuidade de ação⁶³. O Grupo contava com um Conselho Deliberativo – composto por representantes do governo – e um Conselho Consultivo – composto por representantes da indústria cinematográfica. Dessa maneira, buscava-se centralizar as decisões administrativas, implementando políticas que corrigissem a competição desigual entre filmes nacionais e estrangeiros, tais como a exibição compulsória de filmes nacionais e a proteção cambial e tarifária.

O GEICINE também elaborou seu próprio projeto para o Instituto Nacional de Cinema, o qual contaria com um Conselho Técnico – de representantes do governo – e um Conselho Consultivo – de representantes de setores ligados à produção, exibição e distribuição de filmes. O INC pensado pelo GEICINE também aplicaria normas de proteção ao cinema nacional e realizaria a censura, cujo Conselho seria formando não só por representantes do governo, mas também por representantes da indústria cinematográfica. O INC não fazia menção a prêmios e financiamentos, mas repetia seu compromisso, tal como o do GEICINE, de obtenção de créditos junto às entidades oficiais. Quanto à exibição compulsória de filmes, o projeto deixava o tema à regulamentação posterior.

2.3 DESENVOLVIMENTISMO E CENSURA: AS CONTRADIÇÕES DO CINEMA EM TEMPOS DE DITADURA (1964 – 1974)

A década de 60 iniciou no Brasil com a breve Presidência de Jânio Quadros. Após sua renúncia em 25 de agosto de 1961, o então Vice-Presidente João Goulart assumiu a Presidência com poderes diminuídos sob o sistema parlamentar instituído pela Emenda Constitucional nº 4/1961. A política de governo do novo Presidente pautava-se nas reformas de base e tinha como projetos as reformas agrária e urbana e uma maior intervenção estatal na economia, as quais desagradavam as elites latifundiárias e urbanas. No âmbito das Forças Armadas, os militares eram treinados sob a doutrina da segurança nacional no contexto da Guerra Fria e busca por coalisão entre os países capitalistas. Simultaneamente, os movimentos sociais cresciam em todo o país, introduzindo novas forças políticas, como os agricultores, os operários e os estudantes. Surgiam novas relações entre artistas, intelectuais e

⁶³ *Ibidem*.

sociedade, as quais significavam “aliar o movimento cultural mais organicamente às perspectivas de transformações sociais”⁶⁴.

Em 1963, o país voltou a ser uma República Presidencialista, permitindo o avanço das reformas planejadas pelo Presidente. O Comício Central foi o primeiro ato de suas reformas, quando então se assinou o decreto de que as propriedades rurais “inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade” poderiam ser alvo de desapropriação para a “justa distribuição da propriedade” e para o “bem-estar social”⁶⁵. Segundo Boris Fausto, foi o início do fim da era Goulart⁶⁶. Para muitos atores políticos, a democracia já não era uma forma de resolução de conflitos viável ante os diversos projetos de Estado e sociedade idealizados pela população. Em 31 de março de 1964, a experiência democrática foi interrompida com um Golpe de Estado executado pelas Forças Armadas.

O Golpe Militar de 1964 inaugurou a imposição de diversos Atos Institucionais – ao todo foram 17 até o fim do regime –, legitimados pelo “Poder Constituinte inerente a todas as Revoluções”. O primeiro deles, o Ato Institucional nº 1, manteve a Constituição, mas dela suprimiu e alterou diversos direitos e dispositivos. Com a instituição do AI, ficou estabelecido que a eleição para a Presidência e Vice-Presidência da República deveria ser realizada em dois dias pelo Congresso; o Presidente poderia encaminhar projetos de lei que, se não aprovados em trinta dias pela Câmara dos Deputados e em igual período pelo Senado, seria considerado automaticamente aprovado; suspenderam-se as garantias constitucionais da vitaliciedade e estabilidade de servidores públicos; e determinou-se que os direitos políticos poderiam ser suspensos por dez anos “no interesse da paz e da honra nacional”. Ademais, o AI nº 1 permitiu a instauração dos Inquéritos Policiais Militares, os quais na prática serviram para a perseguição de adversários ao regime⁶⁷.

Segundo Simis, se num primeiro momento o Golpe Militar preocupou-se com a repressão de sindicatos e forças políticas, o mesmo não ocorreu com o cinema, o

⁶⁴ RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais**: anos 50/60/70. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 43.

⁶⁵ BRASIL. **Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

⁶⁶ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 460.

⁶⁷ BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

qual ganhava prestígio nos setores culturais. Na verdade, no início do regime militar, foram promulgadas normas de auxílio ao desenvolvimento do cinema nacional: a Lei nº 2.549/1964 isentou de impostos a importação de equipamentos cinematográficos; o Decreto nº 55.202/1964 especificou os requisitos para um filme ser considerado nacional; a Lei nº 4.622/1965 isentou de tributos a importação de materiais para a fabricação de filmes virgens; e o Decreto nº 56.499/1965 aumentou o número de salas sujeitas à exibição compulsória de filmes nacionais⁶⁸.

Mas aos poucos a ditadura avançava. Descontentes com o resultado das eleições para os governos estaduais em 1965, os militares linha-dura pressionaram Castello Branco – o primeiro presidente da República Militar – a editar o Ato Institucional nº 2, recrudescendo o regime. Dentre as principais novidades introduzidas pelo AI nº 2, destacam-se a possibilidade emenda constitucional por iniciativa do Presidente da República (art. 2º); a prerrogativa do Presidente para decretar estado de sítio com a finalidade de “prevenir ou reprimir a subversão da ordem interna” (art. 13); a extensão da cassação dos direitos políticos, incluindo o direito de votar e de ser votado, de se manifestar politicamente e de frequentar determinados lugares (art. 16); a possibilidade de intervenção federal (art. 17); e a extinção dos partidos políticos (art. 18)⁶⁹. Dessa maneira, AI nº 2 procurou suprimir opiniões políticas diversas.

Pouco tempo depois, em 18 de novembro de 1966, Castello Branco interrompeu os trâmites legislativos em andamento para a criação do Instituto Nacional de Cinema e criou-o no formato de uma autarquia federal subordinada ao Ministério da Educação e Cultura. Ao contrário do que vinha sendo feito nos anos democráticos anteriores, o Estado passou a assumir papel de interventor na cultura, notadamente com a finalidade de dar andamento à “revolução” no campo intelectual. Ao mesmo tempo, o INC mantinha “as balizas do “desenvolvimentismo cinematográfico” oriundo do período anterior”⁷⁰. Segundo Ramos, “nesse primeiro

⁶⁸ SIMIS, Anita. Parte III: 1964-1966. In: _____. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017. p. 136.

⁶⁹ BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 04 abr. 2020.

⁷⁰ RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais**: anos 50/60/70. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 53.

momento, optava-se por deixar o cinema brasileiro vagar entre as pressões do cinema estrangeiro e do mercado, mas sob o comando e controle do Estado”⁷¹.

O Instituto Nacional do Cinema tinha como objetivo formular e executar políticas governamentais sobre a produção, importação, distribuição e exibição de filmes nacionais, assim como sobre o fomento da indústria cinematográfica brasileira e sua promoção no exterior. Possuía um Conselho Deliberativo – formado por representantes do governo – e um Conselho Consultivo – formado por representantes da distribuição, produção, exibição, direção e crítica de filmes. Diferentemente do que os projetos de lei anteriores previam, o Decreto-Lei nº 43/1966 colocava o Estado explicitamente como financiador da produção nacional. Além disso, tornava de competência exclusiva da União a censura de filmes e determinava a aplicação em filmes brasileiros de parte do imposto devido sobre os lucros de companhias estrangeiras. O Instituto foi a primeira medida centralizadora do Estado Militar com relação ao cinema. Após a promulgação da Constituição de 1967, a centralização tornou-se ainda maior⁷².

A Constituição de 1967 representou a institucionalização do Golpe. Embora aprovada pelo Congresso, seu projeto foi encaminhado pelo Presidente da República e não houve propriamente uma constituinte, já que os parlamentares não possuíam poderes para tanto e, além disso, encontravam-se cerceados pelos atos institucionais. O texto procurava transmitir a ideia de democracia, incluindo direitos que colidiam com a realidade ditatorial e demais dispositivos autoritários⁷³. Mantinha direitos e garantias individuais da Constituição de 1946 – incluindo os poucos direitos culturais – mas estes encontravam-se suspensos ante a vigência dos atos institucionais, inexistindo na prática.

O crescimento da oposição e acirramento dos conflitos, inclusive com o surgimento de guerrilhas e estratégias de luta armada, fez com que os militares baixassem o Ato Institucional nº 5 em 13 de dezembro de 1968. Ao contrário dos demais atos institucionais, o AI nº 5 não possuía prazo de vigência e, portanto, não

⁷¹ *Ibidem*, p. 54.

⁷² Apesar das restrições à liberdade de criação, filmes bastante emblemáticos foram produzidos nesse período: *O Pagador de Promessas* (1962), de Anselmo Duarte; *Vidas Secas* (1963), de Nelson Pereira dos Santos; *Deus e o Diabo na Terra do Sol* (1964) e *Terra em Transe* (1967), ambos de Glauber Rocha, só para citar alguns exemplos.

⁷³ ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. Capítulo XIV - A Constituição de 1967: A Constituição de um Congresso mutilado. In: _____. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991. p. 427-447.

era medida excepcional transitória⁷⁴. Autorizava o Poder Executivo a decretar o recesso do Congresso Nacional por tempo indeterminado; legislar por conta própria; intervir nos Estados e Municípios sem as limitações previstas na Constituição; suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos; e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais. Além do mais, o AI nº 5 suspendia a garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes políticos e contra a segurança nacional e excluía da apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com os Atos Institucionais⁷⁵.

Pouco tempo depois, a Emenda Constitucional nº 1/1969 substituiu a Constituição, reiterando o AI nº 5 (art. 182) e introduzindo alterações importantes ao texto constitucional de 1967. Dentre estas, destacam-se a ampliação das atribuições do Presidente (art. 81 e seguintes) e dos casos de intervenção federal (art. 10); a restrição da imunidade parlamentar pela Lei de Segurança Nacional (art. 32, § 1º); a possibilidade de prisão de parlamentares durante as sessões legislativas devido à perturbação da ordem pública (art. 32, § 2º); a inclusão de “procedimento atentatório às instituições vigentes” como um dos motivos para a perda de mandato de cargos do Poder Legislativo (art. 35); a limitação do direito de liberdade de manifestação de pensamento, de convicção política ou filosófica, das artes, das ciências e das letras, pela moral e pelos bons costumes (arts. 153, § 8º, e 179); e o controle da liberdade de cátedra, a qual não poderia ser exercida em abuso de direito individual ou com propósitos de subversão ao regime ou corrupção (art. 176, VII)⁷⁶. Sendo assim, a EC nº 1/1969 aumentou a centralização do Poder Executivo federal e suprimiu direitos políticos, legitimando os novos Atos Institucionais por meio da Constituição.

É nesse contexto que a cultura passou a ser redefinida numa tentativa de articulação entre a censura e o nascimento de uma indústria cultural a partir de políticas estatais mais centralizadoras⁷⁷. Cerca de um mês antes da EC nº 1/1969 foi

⁷⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 480.

⁷⁵ BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

⁷⁶ BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

⁷⁷ RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema Estado e Lutas Culturais**: anos 50/60/70. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 89.

criada a Empresa Brasileira de Filmes S/A. (Embrafilme)⁷⁸, empresa de economia mista da qual maioria do capital pertencia à União (70%) e cujo objetivo era a distribuição de filmes nacionais no exterior em cooperação com o Instituto Nacional de Cinema. Ao instituir a Embrafilme, a junta militar tinha em vistas criar uma identidade nacional ao nível simbólico e contrapor um “todo nacional” ao domínio do capital estrangeiro⁷⁹. Sua criação foi marcada por severas críticas, já que a empresa foi implantada unilateralmente, sem discussão, e significava um desafio aos cineastas, os quais teriam de lidar mais acentuadamente com a intervenção do Estado na cultura. Nesse sentido, a Embrafilme preconizava uma mentalidade empresarial em contraposição ao cinema marginal, criticado pelo governo devido à falta de uma visão comercial/industrial.

Por outro lado, se nas primeiras gestões da Embrafilme se verificam ligações mais evidentes com o regime, aos poucos a subordinação a este se altera. Há a superação pelos órgãos estatais cinematográficos da questão ideológica ante uma maior preocupação com implementação de uma indústria cinematográfica que realmente ocupasse o mercado, inclusive com o incentivo de comédias eróticas. Concomitantemente, o Estado procurava incentivar o resgate a uma identidade nacional por meio de prêmios voltados à produção fílmica inspirada em obras literárias brasileiras. Segundo Ramos, os choques entre a produção financiada e a tentativa de censura eram típicos de uma “dominação política que se mantinha em última instância pela força”, representando as dificuldades em se assimilar a repressão à modernização exigida pelo capitalismo⁸⁰.

A partir de 1974, as mudanças nas políticas cinematográficas brasileiras tornam-se ainda maiores com a extinção do INC e a criação do Conselho Nacional de Cinema⁸¹, instância responsável pela regulamentação e fiscalização da atividade cinematográfica. Nesse período, as atribuições da Embrafilme também se alteraram para abranger a coprodução, a exibição, a distribuição e o financiamento de filmes no país. Desse modo, os filmes brasileiros conseguem competir com os filmes estrangeiros e há uma consolidação da indústria cinematográfica nacional, a qual passa então a participar mais ativamente das escolhas públicas e ser destinatária de

⁷⁸ Por meio do Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969.

⁷⁹ RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema Estado e Lutas Culturais**: anos 50/60/70. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 93.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 100.

⁸¹ Por meio do Decreto nº 77.299, de 16 de março de 1976.

vultuosos recursos oficiais. O fim da época áurea do cinema brasileiro somente se dará na década de 80, quando então a crise econômica e o aumento galopante da inflação fazem recuar o projeto cultural do Estado⁸².

⁸² AMANCIO, Tunico. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 8, p. 173-184, jul./dez. 2007. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CINEMA NA NOVA REPÚBLICA

3.1 A RETOMADA DO CINEMA BRASILEIRO (1990 – 2014)

Em 1974, Ernesto Geisel assumiu a Presidência após ser eleito indiretamente por um Colégio Eleitoral formado por membros do Congresso e delegados das Assembleias Legislativas estaduais. Crescia a oposição ao regime militar – que acumulava diversas violações a direitos humanos e desaparecimento de opositores ao regime –, especialmente após a tortura e o assassinato do jornalista Vladimir Herzog. Militar moderado e visualizando o fim próximo da ditadura, Geisel propunha a abertura gradual à democracia com objetivo de impedir a rápida chegada da oposição ao poder. A eleição para o Congresso em 1974 representou abalo ao regime, já que, para surpresa dos militares, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB, partido de oposição) elegeu 16 senadores e 161 deputados. Em 1977, o Congresso foi fechado e uma série de decretos-leis e reformas constitucionais – o “pacote de abril” – foi editada na tentativa de garantir a maioria militar no Congresso. Contudo, não havia volta: a democracia retornava, ainda que a passos lentos⁸³.

No ano seguinte, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 11 com o fim de revogar o AI nº 5. A partir de então, os Atos Institucionais e Complementares estavam revogados no que contrariassem a Constituição e o Poder Executivo não poderia mais declarar o recesso do Congresso, cassar mandatos e restringir direitos políticos. O sucessor de Geisel, João Batista Figueiredo, prosseguiu com a abertura política. Em 1979, a Lei Orgânica dos Partidos restaurou o pluripartidarismo. Em 1983, o movimento Diretas Já clamava nas ruas a possibilidade de eleição direta para Presidente. Entretanto, a Emenda que introduzia a reivindicação popular na Constituição não foi aprovada e em 1985 Tancredo Neves elegeu-se por meio do Colégio Eleitoral. Tancredo faleceu antes de tomar posse, e, por isso, seu vice José Sarney tornou-se o novo Presidente⁸⁴. Apesar de o Presidente não ter sido eleito por voto direto, a mobilização social pelas diretas não

⁸³ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p. 489-495.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 498-512.

esmoreceu, mas se transferiu para a aspiração por uma nova Constituição que rompesse com o autoritarismo⁸⁵.

A Constituição de 1988 foi aprovada por uma Assembleia Constituinte formada pelo Congresso e restaurou o princípio democrático como critério de legitimidade do exercício do poder⁸⁶. Ademais, resgatou o voto direto, secreto, universal e periódico e instituiu extenso rol de direitos e garantias individuais, disposições ambas que se encontram petrificadas – isto é, não podem ser objeto de emenda que pretenda as abolir – juntamente com a forma federativa de Estado e a separação de Poderes. A Constituição representa as ideias de liberdade, democracia, justiça social e proteção da dignidade humana, reestabelecendo os direitos fundamentais em contraposição ao autoritarismo⁸⁷. No rol de direitos e garantias fundamentais, é possível identificar direitos fundamentais essenciais à cultura, como explicitado no Capítulo 1 do presente trabalho⁸⁸.

O cenário político internacional no início dos anos 90 muito influenciou as políticas públicas para o cinema do período. O mundo encontrava-se no fim da Guerra Fria e o neoliberalismo expandia-se em um cenário de economia globalizada que aparentava a vitória do capitalismo e da democracia liberal. Em 15 de março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República com a promessa de combater a inflação, reformar o Estado e modernizar o país. Assim que empossou o cargo, Collor editou a Medida Provisória nº 151/1990 (convertida na Lei nº 8.029/1990), colocando fim aos incentivos estatais na área da cultura e extinguindo diversos órgãos, fundações e empresas, tais como o a Fundação do Cinema Brasileiro (FCB) e a Embrafilme. Collor também extinguiu o Ministério da Cultura, o Concine (Conselho Nacional de Cinema) e a Lei nº 7.505/1986 (a “Lei Sarney”), pioneira no incentivo à cultura por meio de parcerias entre o poder público e o setor privado⁸⁹.

⁸⁵ SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por Tijolo em um Desenho (quase) Lógico**: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. 2005. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. p. 167.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 178.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 168-170.

⁸⁸ Ver Capítulo 1, p. 26-31.

⁸⁹ CABRAL, Ana Julia Cury de Brito. Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficos no Brasil e na Argentina dos anos 1990. **Revista Eptic**, Sergipe, v. 17, n. 3, p. 125-142, set. 2015.

As medidas produziram grande impacto na atividade cinematográfica no país, já que desregularam a produção e permitiram a importação irrestrita de filmes estrangeiros. Como os filmes nacionais dependiam das políticas públicas de fomento, pois o Estado era o principal financiador, distribuidor e protetor das obras nacionais em face do cinema estrangeiro, o fim das políticas sustentadas principalmente pelos extintos Embrafilme, Concine e FCB significou o recuo vertiginoso do cinema brasileiro: enquanto no início dos anos 80 a participação de filmes nacionais chegava a 30% do mercado, em 1992 a participação do cinema brasileiro ficou em meros 1%⁹⁰. A crise se agravava pela expansão da televisão e pelo aumento do preço do ingresso do cinema. Muitos cineastas associam o início dos anos 90 à ideia de morte do cinema brasileiro ante a paralização das atividades em curso e a ausência de novas perspectivas de políticas para o setor cinematográfico⁹¹. Segundo Ikeda, a velocidade com que o cinema estrangeiro ocupou o mercado comprovou a fragilidade do financiamento estatal, o qual não conseguiu capitalizar as produtoras para investimentos de risco⁹².

A lacuna legislativa deixada pelo Governo Federal foi suplantada parcialmente por iniciativas de Estados e Municípios brasileiros. Dentre estas, destacam-se aquelas empreendidas pelos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo, implementou-se o Programa de Incentivo ao Cinema (PIC)⁹³ com o objetivo de copatrocinar a produção, comercialização, distribuição e exibição de longas-metragens. Além disso, anos antes promulgou-se a Lei nº 10.923/1990, a qual determinava que 5% do ISS e do IPTU deveria ser destinado à cultura. Já no Rio de Janeiro, criou-se a Riofilme⁹⁴, empresa pública distribuidora de filmes que não se restringiu ao cinema carioca e acabou por ser a principal distribuidora de filmes produzidos no país durante o período. Desse modo, a descentralização de patrocínios por meio de regulações municipais e estaduais permitiu a sobrevivência do

⁹⁰ IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 12.

⁹¹ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil, da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia e Ciências Humanas, Sociologia, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2006. p. 35-37.

⁹² IKEDA, *op. cit.*, p. 12.

⁹³ Criado pela Lei Municipal nº 11.291/1992.

⁹⁴ Criada pelo Decreto Municipal nº 11.225/1992.

cinema brasileiro inobstante o desmonte das instituições públicas voltadas ao cinema pelo Governo Federal⁹⁵.

Em 1991, a publicação da Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) permitiu a captação de investimentos no setor privado para a cultura mediante renúncia fiscal. Dois anos depois, a Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) foi aprovada voltada especialmente para o cinema. Ambas procuravam equilibrar a participação do mercado e do Estado na produção de bens culturais e simbolizaram uma guinada no fomento estatal à atividade, o qual passou a ser orientado por uma lógica privada de gerir os recursos públicos⁹⁶. A partir de então, o Estado transformou-se em instigador da produção cinematográfica, atuando apenas de maneira indireta, e não mais produzindo ou distribuindo filmes. De acordo com Ikeda, “se parecia ser consenso a impossibilidade de manutenção do Estado interventor, [...] os drásticos atos do governo Collor [...] sinalizavam que tampouco a saída era a total omissão do Estado na política cultural”⁹⁷. Com a renúncia fiscal, os recursos ainda se originariam do Estado, mas a decisão na escolha final sobre o investimento ficaria na mão de empresas (que poderiam sequer se relacionar à produção audiovisual)⁹⁸.

Em 2001, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, criou-se a Agência Nacional do Cinema (Ancine) por meio da Medida Provisória nº 2.228/2001, buscando-se a autossustentabilidade do cinema no país. A MP nº 2.228/2001 criou também o Conselho Superior de Cinema (CSC) e modificou a Secretaria do Audiovisual, instituindo tripé institucional para as políticas públicas para o audiovisual. Enquanto o Conselho Superior de Cinema – formado por representantes do governo, do setor audiovisual e da sociedade civil – ficou responsável pela formulação de políticas para o setor, a Secretaria do Audiovisual tornou-se responsável pela produção de curtas e médias-metragens, formação de mão de obra, distribuição de filmes em festivais e restauração do acervo cinematográfico nacional. Por seu turno, a Ancine passou a cuidar dos aspectos

⁹⁵ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil, da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia e Ciências Humanas, Sociologia, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2006. p. 51-55.

⁹⁶ CABRAL, Ana Julia Cury de Brito. Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficos no Brasil e na Argentina dos anos 1990. **Revista Eptic**, Sergipe, v. 17, n. 3, p. 125-142, set. 2015.

⁹⁷ IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 19.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 13.

industriais do cinema: é órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria. Desse modo, a MP inaugurou tripé institucional interministerial, já que nenhum órgão inicialmente se ligava ao mesmo ministério: o CSC pertencia à Casa Civil, a Secretaria do Audiovisual (SAv) ao (hoje extinto) Ministério da Cultura (MinC) e a Ancine ao (também extinto) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Durante os governos Lula, o Estado passou a atuar mais ativamente na implementação de políticas públicas voltadas à cultura. A atuação do MinC (sob a gestão de Gilberto Gil, músico e compositor brasileiro) passou a levar em conta uma visão mais ampliada de cultura – passando a integrar também a cultura antropológica – e atuar nas vertentes de produção simbólica, inclusão social e economia da cultura. Maior intervenção estatal no âmbito significou mais poder aos ministérios e menor autonomia das agências reguladoras. Por isso, o primeiro mandato de Lula foi marcado pelo fortalecimento da Secretaria do Audiovisual (SAv) e instabilidade institucional da Ancine. A partir dos Decretos nº 4.858/2003 e nº 5.711/2006, a Ancine passou a se vincular ao Ministério da Cultura e a SAv recebeu parte das competências da Ancine e do Conselho Superior de Cinema, dentre as quais a de elaborar a política nacional de cinema a ser submetida ao CSC para aprovação. Em 2006, a Lei nº 11.435 criou o Fundo Setorial do Audiovisual (constituído por recursos da CONDECINE⁹⁹), resgatando mecanismo de fomento direto em que o Estado assume o controle na escolha de projetos¹⁰⁰.

Desde sua criação, a Ancine tornou-se a principal executora da política nacional do cinema, visando a competitividade e a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional por meio de fomentos à produção, distribuição e exibição de filmes. Quando criada, a agência reguladora inseria-se na lógica de que impõe ao Estado apenas equilibrar as relações entre os agentes do ramo, ao passo que caberia ao mercado decidir sobre a destinação de investimentos para o audiovisual. Atualmente, dentre suas atribuições, a Ancine encarrega-se da outorga de certificados de registro, monitoração de informações sobre o mercado, fiscalização

⁹⁹ A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) é arrecadação que incide nas hipóteses previstas na Medida Provisória nº 2.228/2001 e cujo produto integra o Fundo Setorial do Audiovisual, revertido em incentivos financeiros para o setor.

¹⁰⁰ IKEDA, Marcelo. Capítulo 3. A Reavaliação do Modelo Estatal: o governo Lula. In: _____. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 94-137.

da cota de tela (número mínimo de dias obrigatórios para a exibição de longas-metragens brasileiros em cinemas), autorização para filmagem estrangeira no país e arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE). Além disso, cabe à Ancine autorizar a captação de recursos por mecanismos de fomento indireto (renúncia fiscal) ou direto (concursos públicos) para a realização de projetos audiovisuais.

O vácuo institucional promovido por Collor perdurou pouco tempo, mas seus efeitos não se extinguiram automaticamente, já que a própria natureza da realização cinematográfica possui um “prazo de maturação [...] mais longo que o da média das demais atividades culturais”¹⁰¹. Nesse sentido, estudo qualitativo promovido por Danielle dos S. Borges¹⁰² sobre a produção cinematográfica nacional entre os anos 1995 e 2014 aponta que o crescimento cinematográfico ocorrido desde 1995¹⁰³ está diretamente relacionado às políticas públicas estatais, mas isso não significou uma autossustentabilidade do cinema nacional. Em verdade, o cinema brasileiro ainda é “extremamente dependente dos recursos financeiros subsidiados pelo Estado e [...] as empresas que se mantêm em funcionamento não têm um ritmo estável de atividade”. Os grandes sucessos de bilheteria se resumem a poucos títulos que transpõem a linguagem televisiva e hollywoodiana ao cinema brasileiro e que são realizados por grandes empresas dominantes do mercado. Portanto, as atuais políticas implementadas não são efetivas para resolver os problemas de pouca distribuição e exibição de filmes e não são capazes de formar público para o cinema nacional diversificado¹⁰⁴.

¹⁰¹ IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 19.

¹⁰² Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade Autônoma de Barcelona e Técnica de Regulação da Atividade Cinematográfica e Audiovisual na Ancine.

¹⁰³ Dois filmes simbolizam a retomada do cinema brasileiro na década de 90: Carlota Joaquina (1995), de Carla Camurati, e Central do Brasil (1998), de Walter Salles.

¹⁰⁴ BORGES, Danielle dos Santos. A produção cinematográfica brasileira (1995-2014) e o atual modelo de políticas públicas para o cinema nacional. **Revista Eptic**, Sergipe, v. 17, n. 3, p. 178-200, set. 2015.

3.2 A INTRODUÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA: OS MECANISMOS DE FOMENTO INDIRETO DAS LEIS NºS 8.313/1991 E 8.685/1993

As políticas públicas para o cinema implementadas a partir dos anos 90 inauguraram novo modelo de auxílio financeiro constituído por mecanismos de incentivo fiscal (mecenato) somados ao fomento direto pelo Estado. Com relação aos primeiros, de um lado, houve a promulgação da Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), voltada a projetos culturais de modo geral. De outro, a implementação da Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993) permitiu o aporte de recursos especificamente para o setor. Ambas as leis são ferramenta de indução positiva (ou premial) do Estado, o qual concede vantagens fiscais a pessoas físicas ou jurídicas que adotem determinados comportamentos benéficos ao Estado e à sociedade. Com relação ao audiovisual, “o comportamento premiado é justamente a canalização de recursos para projetos de produção, distribuição ou exibição de obras”, cuja contrapartida é o pagamento de menos tributos pelo contribuinte¹⁰⁵.

Dessa maneira, os mecanismos de fomento indireto (incentivo fiscal) exigem a presença de três atores concomitantes: Estado, proponentes (ou produtores) e contribuintes. O Estado estabelece as normas de renúncia fiscal, as quais determinarão em que hipóteses deixará de cobrar determinados tributos; analisa previamente se projetos culturais atendem aos requisitos da legislação vigente (em comissões especialmente organizadas para tanto); e fiscaliza a execução dos projetos aprovados e financiados, garantindo a aplicação dos recursos às obras. Por seu turno, os proponentes são aqueles que submeterão projetos culturais à aprovação prévia do Estado. Uma vez aprovados os projetos e os obtidos os recursos, devem executar integralmente o projeto aprovado e prestar contas ao Estado sobre a utilização do financiamento obtido. Por fim, os contribuintes destinam parte do tributo devido a projetos culturais por eles escolhidos e previamente aprovados pelo Estado, conquistando, desse modo, o abatimento de impostos¹⁰⁶.

As leis de fomento indireto podem conter mais de um mecanismo de mecenato: existem as modalidades investimento, patrocínio e coprodução. No caso

¹⁰⁵ OAB-RJ. **Guia do Produtor Audiovisual**. 2012. Disponível em: https://www.oabRJ.org.br/arquivos/files/CDADIE_guia_do_produtor_audiovisual_final_web.pdf. Acesso em: 07 mai. 2020. p. 44-46.

¹⁰⁶ *Ibidem*. Acesso em: 07 mai. 2020. p. 44-46.

do investimento, o contribuinte torna-se investidor ao canalizar recursos a um projeto por meio da renúncia fiscal e, portanto, tem direito a parcela do lucro que o projeto obtiver. Já no caso do patrocínio, o projeto incentivado deve conter uma retribuição publicitária ao contribuinte em contrapartida ao incentivo. Por último, na coprodução o contribuinte torna-se coprodutor da obra, participando dos direitos patrimoniais desta e do resultado econômico por ela alcançado¹⁰⁷. Sendo assim, o incentivo fiscal apoia necessariamente projetos que objetivem produtos culturais a serem usufruídos pelo público – como uma obra cinematográfica, por exemplo –, não permitindo a obtenção de apoio financeiro à realização de pesquisas que ambicionem o aprimoramento de um grupo artístico sem a realização de um produto cultural final¹⁰⁸.

A Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) é lei federal que prevê o incentivo fiscal para o aporte de recursos à cultura. A lei instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cujos objetivos são, dentre outros, canalizar recursos para o âmbito cultural tendo em vista a promoção de livre acesso às fontes de cultura e o pleno exercício de direitos culturais; preservar o patrimônio histórico e cultural brasileiro; estimular a difusão de bens culturais; e priorizar o produto cultural originário do país (art. 1º). A legislação prevê três mecanismos de fomento: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o incentivo fiscal (art. 2º). O FNC é composto principalmente por recursos do Tesouro Nacional e administrado pelo atual Ministério da Cidadania (art. 4ª), tratando-se de mecanismo de fomento direto no qual o aporte de recursos pelo Estado fica condicionado à seleção de projetos culturais por meio de editais. Por sua vez, o Ficart (art. 8º) é fundo de captação de recursos no mercado que nunca foi implementado¹⁰⁹.

Já o incentivo fiscal é modalidade na qual indivíduos ou pessoas jurídicas canalizam parcela do Imposto de Renda (IR) para projetos culturais – diretamente ou por meio de contribuições ao FNC – e, por isso, podem deduzir do imposto devido percentuais das quantias efetivamente despendidas nos projetos incentivados. Para tanto, os projetos devem ter sido previamente aprovados pelo Ministério da

¹⁰⁷ *Ibidem*. Acesso em: 07 mai. 2020. p. 44-46.

¹⁰⁸ NATALE, Edson; OLIVIERI, Cristiane (ed.). **Guia Brasileiro de Produção Cultural**: ações que transformam a cidade. São Paulo: Edições Sesc, 2016. p. 171.

¹⁰⁹ BRASIL. Secretaria Especial da Cultura. **O que é a Lei de Incentivo?** Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 03 mai. 2020.

Cidadania (ou pela Ancine, no caso de produções audiovisuais¹¹⁰), o qual analisará se projeto atende aos objetivos do Pronac sem qualquer apreciação subjetiva quanto ao valor artístico ou cultural deste (arts. 19 e 22). O mecenato pode ser realizado nas formas de patrocínio ou de doações. Estas últimas, ao contrário do patrocínio, não exigem qualquer contrapartida publicitária e, portanto, contam com percentuais maiores de dedução fiscal na forma do art. 26.

São duas as formas de abatimento fiscal previstas na Lei Rouanet, a depender da atividade cultural patrocinada: uma está no art. 18, e outra no art. 26. Para fins do artigo 18, o mecenato deve destinar-se aos seguintes seguimentos: artes cênicas; livros de valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes; acervos de bibliotecas, museus, cinematecas e arquivos públicos; produção de obras audiovisuais; preservação do patrimônio cultural; e construção e manutenção de salas de cinema e teatro (art.18, § 3º). Com relação ao audiovisual, o art. 18 pode ser utilizado tanto para a produção de obras audiovisuais independentes de curta ou média metragem, quanto para a realização de mostras e festivais. O benefício fiscal nessa modalidade é de 100% do valor desembolsado no projeto no limite de 4% do IR devido para pessoas jurídicas e de 6% para pessoas físicas.

Pelo art. 26, o contribuinte poderá apoiar projetos aprovados pelo Ministério da Cidadania ou pela Ancine em seguimentos não abrangidos pelo art. 18. No setor audiovisual, de acordo com a Instrução Normativa nº 125/2015 da Ancine, o art. 26 poderá ser utilizado para a produção de obra não seriada de longa-metragem e telefilme do tipo documentário, assim como para a realização de obras seriadas dos tipos ficção, animação, documentário, *reality show*, variedades e programas de televisão de caráter educativo e cultural. Nesse caso, se pessoa jurídica, o patrocinador poderá abater 30% do valor despendido com a obra e o doador 40%. Se pessoa física, os limites são, respectivamente, 60% e 80%. Em ambos os casos, o abatimento não poderá ultrapassar os limites de 4% do IR devido para pessoas jurídicas e 6% para pessoas físicas.

Por seu turno, a Lei nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual) permite a subvenção indireta para a produção de obras audiovisuais, exibição, distribuição destas e

¹¹⁰ No caso de obras audiovisuais, de acordo com o Decreto nº 4.456/2002, a aprovação de projetos caberá na maioria das vezes à Ancine.

obtenção de infraestrutura necessária para a realização de filmes. Os mecanismos de incentivo fiscal estão previstos nos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A. Para utilizá-los, o produtor deverá registrar seu projeto na Ancine, a qual avaliará se o proponente e o projeto atendem aos requisitos exigidos para a captação dos recursos (se a produtora possui os direitos necessários para a realização da obra, mantém regularidade fiscal, se sua atividade econômica é a produção cinematográfica, se o projeto possui viabilidade econômica etc.¹¹¹). Atualmente, a Lei é o principal meio de obtenção de recursos para o audiovisual devido aos diferentes mecanismos de incentivo nela previstos.

No caso do art. 1º da Lei, o financiamento ocorre por meio da aquisição pelo financiador de quotas dos projetos no mercado de capitais. Podem ser financiadas obras cinematográficas brasileiras independentes de curta, média ou longa-metragem, assim como projetos de exibição, distribuição e infraestrutura técnica. O financiador torna-se investidor do projeto cinematográfico e, portanto, passa a participar do resultado comercial da obra. Se pessoa jurídica (tributada pelo lucro real¹¹²), o investidor pode lançar o total dos investimentos realizados como despesa operacional, além de abater 100% do valor aplicado no projeto no limite de até 1% do Imposto de Renda. Se pessoa física, o investidor também poderá abater a totalidade investimento no limite de 3% do IR devido. O teto para o financiamento de um projeto na modalidade do art. 1º é de 4 milhões de reais.

Por seu lado, o art. 1º-A, é mecanismo de patrocínio: o investidor não possui quotas do filme e não participa dos resultados comerciais do projeto, mas tem direito à retribuição publicitária na obra. Seu objeto é mais amplo que o do art. 1º, abrangendo também a produção de telefilmes, minisséries, obras seriadas e programas televisivos educativos ou culturais. Como benefício fiscal, o financiador pessoa jurídica (tributada pelo lucro real) pode descontar a totalidade do valor do patrocínio no limite de 4% do IR devido (sem descontá-lo como despesa operacional), enquanto o limite do desconto para pessoas físicas é de 6% do IR. O

¹¹¹ A título de exemplo, Instrução Normativa nº 125/2015. Os requisitos para a aprovação do projeto dependem do fomento almejado e do projeto proposto. A lista completa de Instruções Normativas que regulam a aprovação de projetos pode ser consultada no site da Ancine, na aba Legislação (<https://www.ancine.gov.br>).

¹¹² Isto é, pessoas jurídicas cujo Imposto de Renda devido é calculado a partir do lucro contábil da empresa, apurado a partir dos ganhos e rendimentos de capital. Fonte: PORTAL TRIBUTÁRIO. **IRPJ – Lucro Real**. Disponível em: http://www.portaltributario.com.br/guia/lucro_real.html. Acesso em: 21 jun. 2020.

teto para o patrocínio também é de 4 milhões de reais por projeto. Se os arts. 1º e 1º-A forem utilizados conjuntamente, a soma dos aportes de cada modalidade não poderá ultrapassar 4 milhões de reais.

Por fim, os arts. 3º e 3º-A buscam aproximar agentes próprios do setor audiovisual, cuidando de mecanismo de coprodução cujo benefício é o abatimento do imposto devido sobre as importâncias remetidas ao exterior. Pelo art. 3º, contribuintes que exploram obras audiovisuais estrangeiras em território nacional poderão descontar até 70% do Imposto de Renda incidente sobre créditos ou *royalties* remetidos ao exterior desde que invistam em filmes de longa, média ou curta-metragem, telefilmes ou minisséries independentes no país. O art. 3º-A prevê semelhante benefício, mas destina-se a empresas que obtêm créditos no exterior por meio da aquisição de direitos relativos à transmissão de obras audiovisuais e eventos por rádio ou televisão. Em ambos os casos, o contribuinte coproduz com a proponente brasileira do projeto, gozando de direitos sobre a obra e participando do resultado econômico obtido. O teto para esse modelo de financiamento é de 3 milhões de reais.

Atualmente, as leis de incentivo fiscal são a principal fonte de recursos para projetos audiovisuais. A criação desse modelo nos anos 90 inseria-se em um contexto de receio de atuação do Estado no cinema causado por denúncias de clientelismo e corrupção na antiga Embrafilme¹¹³. Dessa forma, as leis de mecenato propunham estimular a participação da iniciativa privada no setor cultural, supondo-se que “a ocupação do mercado se daria essencialmente com a produção de obras”¹¹⁴. Contudo, o mecenato não foi capaz de, por si só, diversificar a produção cinematográfica no país e recuperar sua participação no mercado.

Uma das razões para isso é que o incentivo fiscal deixa a cargo da iniciativa privada a decisão sobre que projetos apoiar e, portanto, obras que podem gerar mais *marketing* cultural às empresas são privilegiadas. Sendo assim, a maioria dos recursos financeiros destina-se a projetos com maior viés mercadológico realizados principalmente no Sudeste, região mais populosa e de maior poder econômico do país. Decorre disso também que os interesses privados são priorizados em

¹¹³ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil, da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia e Ciências Humanas, Sociologia, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2006. p. 20-21.

¹¹⁴ IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 140.

detrimento dos interesses públicos. Ademais, as leis de mecenato não vieram acompanhadas de medidas efetivas que estimulem a circulação das obras realizadas. Na verdade, o incentivo fiscal contribuiu para a retomada da produção de longas-metragens, mas não conseguiu introduzi-las efetivamente em um mercado onde o cinema estrangeiro é hegemônico¹¹⁵. Portanto, o cinema brasileiro ainda enfrenta problemas de pouca capacidade de distribuição e falta de público. Apesar disso, as leis de incentivo fiscal são de suma importância para o cinema nacional “em um contexto em que os gastos diretos com a cultura são frequentemente exíguos e permanentemente contingenciados” pelo Estado¹¹⁶.

3.3 O INCENTIVO ESTATAL: O FOMENTO SELETIVO DIRETO

Além dos mecanismos de fomento indireto – nos quais a iniciativa privada é a principal responsável pela destinação dos recursos –, o audiovisual brasileiro conta com políticas públicas em que o Estado seleciona os projetos a serem financiados. O fomento direto está previsto nas Lei nº 8.313/1991 (Lei Rouanet) e 11.437/2006 e seus recursos provêm do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), categoria do Fundo Nacional da Cultura formada principalmente por recursos da CONDECINE voltada especificamente para o desenvolvimento de projetos audiovisuais. Nessa modalidade, o Estado é quem realiza a escolha dos projetos, avaliando se estes fazem jus ou não ao financiamento com base aspectos não unicamente formais, mas de conteúdo também. Dessa maneira, o Estado passa a definir linhas de ação prioritárias a partir da análise de mérito dos projetos inscritos, sem, contudo, tornar-se coprodutor ou distribuidor da obra financiada. Portanto, a escolha estatal de projetos deve (ao menos em tese) ter em vistas as possibilidades de expressões simbólicas, e não a expectativa de retribuição publicitária ou o potencial econômico da obra (eis que eventual retorno financeiro ao FSA é destinado à sua retroalimentação)¹¹⁷.

O FSA destina-se a três programas que objetivam o desenvolvimento do audiovisual nacional: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 140.

¹¹⁶ ALEM, Nichollas de Miranda; SOUZA, Ateus Maia de. Direito à Cultura e Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 94-112, jul. 2016.

¹¹⁷ IKEDA, *op. cit.*, p. 208.

Brasileiro (PRODECINE), voltado à produção, distribuição e comercialização de longas-metragens independentes; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV), responsável sobretudo pelo fomento de obras audiovisuais para a televisão; e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA), destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para o setor. Desde 2012, o Fundo Setorial também inclui o Cinema Perto de Você, criado com a finalidade de ampliar, diversificar, descentralizar as salas de exibição no país, formar novos centros regionais de consumidores de cinema e aumentar o acesso da população às obras audiovisuais¹¹⁸. Logo, o FSA possui lógica distinta das leis de incentivo fiscal: preocupa-se não só com o produto, mas também com a capacitação de agentes do setor, distribuição e formação de público para as obras – muito embora a maioria dos recursos ainda se destine essencialmente à produção¹¹⁹.

Os recursos do Fundo destinam-se prioritariamente a projetos de empresas brasileiras – isto é, constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil e cujos poderes decisório e de gestão fiquem em mãos de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. O apoio financeiro pode se dar por meio de empréstimos reembolsáveis, valores não reembolsáveis, equalização de encargos financeiros incidentes em operações de financiamento, participações (em projetos, fundos de investimento ou capital de empresas), compras públicas ou repasses decorrentes de contratos ou convênios. O FSA procura ser autossustentável, isto é, não depender exclusivamente de repasses da União – por isso, geralmente o dinheiro investido retorna aos cofres públicos, seja por meio de investimentos retornáveis (quando o FSA participa nos resultados do projeto, por exemplo) ou por empréstimos reembolsáveis, modalidade em que o beneficiário paga ao Estado a quantia emprestada acrescida de juros.

As áreas prioritárias para aplicação dos recursos são definidas por um Comitê Gestor, o qual define as áreas a serem beneficiadas pelo Fundo, aprova o plano anual de investimento, acompanha a implementação das ações, avalia anualmente

¹¹⁸ Cf. art. 9º da Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.

¹¹⁹ GABRIEL, Nathalia Resende Lara; SÁ, Juliana Veloso; SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Aparentamentos sobre o Estado da Arte das Políticas Públicas Voltadas para o Cinema e o Audiovisual: uma análise do financiamento do fundo setorial do audiovisual (FSA). **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 284-327, 10 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v7i2.514>.

os resultados alcançados e estabelece as regras para a proposta de projetos. Quando de sua criação, o Comitê Gestor do FSA era formado por dois representantes do Ministério da Cultura, um da Ancine, um de instituição financeira credenciada pelo Comitê Gestor (atualmente o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e dois do setor audiovisual. Após o Decreto nº 8.281/2014, o Comitê foi acrescido de mais dois membros do governo – um da Casa Civil e um do Ministério da Educação – e de mais um representante do setor. Assim, o setor audiovisual ainda possui pouca representação no Comitê, não influenciando decisivamente na escolha de áreas em que o investimento se demonstre mais urgente¹²⁰.

O fomento pelo FSA exige, na maioria das vezes, que os projetos passem por quatro fases de seleção. A primeira delas é a habilitação, etapa de caráter exclusivamente eliminatório em que se verifica se o projeto possui os documentos exigidos pelo edital e se o orçamento apresentado corresponde aos valores destinados à modalidade do projeto. Depois, há a pré-seleção dos projetos habilitados: análise de mérito destes por uma comissão de servidores concursados da Ancine ou pareceristas externos selecionados em edital público. Em seguida, pré-classificados os projetos, há a etapa de defesa oral (*pitching*), quando os proponentes respondem presencialmente a questões levantadas pelo Comitê de Investimentos do Fundo Setorial¹²¹. Por fim, há a deliberação definitiva pelo Comitê de Investimento, o qual publicizará quais os projetos aprovados e seus respectivos financiamentos.

A pré-seleção é a etapa mais importante do certame, eis que nela a comissão lança notas ao projeto seguindo critérios previamente estipulados em edital. Os quesitos avaliados na pré-seleção relacionam-se principalmente a três aspectos: (i) currículo da empresa e dos profissionais envolvidos – número de obras já realizadas pela produtora, desempenho comercial destas e perfil dos profissionais, por exemplo; (ii) plano de negócios apresentado – se a obra é capaz de atingir seu público-alvo, qual o planejamento financeiro do projeto e sua viabilidade de distribuição; e, por fim, (iii) aspectos artísticos – originalidade do roteiro, relevância

¹²⁰ IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 209.

¹²¹ Núcleo auxiliar do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual (CGFSA) formado por dois representantes da Ancine e um do agente financeiro credenciado perante o CGFSA.

da obra, construção dos personagens, enfim, aspetos subjetivos não mensuráveis que devem ser, contudo, traduzidos em pontuação. Nas vezes em que os aspectos artísticos contabilizam menos pontos (em comparação ao total de pontos previstos para aspectos comerciais), as decisões do Comitê de Investimento acabam por privilegiar grandes produtoras e obras com maior probabilidade de retorno comercial¹²².

Logo, os editais de chamada pública para a utilização de recursos do Fundo Setorial do Audiovisual combinam a análise de aspectos subjetivos e objetivos dos projetos com a intenção de se fomentar obras diversificadas e ao mesmo tempo viáveis. A avaliação de aspectos subjetivos permite a seleção de obras de conteúdos socialmente relevantes, ao passo que a análise de aspectos objetivos garante a autossustentabilidade do FSA e maior controle sobre as verbas públicas. Destarte, a apreciação de ambos os ângulos é essencial: se existissem apenas critérios objetivos, produtoras pequenas dificilmente poderiam ser contempladas; de outro lado, aspectos unicamente subjetivos abririam margem à eleição de obras com base em concepções puramente ideológicas.

Isto posto, para que os melhores projetos à sociedade e à Administração sejam contemplados, a seleção precisa seguir estritamente regras estipuladas em edital e a decisão final do Comitê de Investimento deve nortear-se pelos princípios que regem a Administração Pública (como a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a eficiência e a razoabilidade). Dúvidas quanto aos critérios subjetivos avaliados devem ser dirimidas com base na prevalência do interesse público – o bem da coletividade, cujo conteúdo (nem sempre prontamente identificável) ampara-se nas leis e na Constituição, “não cabendo ao operador aplicá-la de forma abstrata e, muito menos, em descompasso com aquilo que teria sido estabelecido pela Constituição e pelo ordenamento infraconstitucional”¹²³. Nesse sentido, atores envolvidos na seleção de projetos devem executar as “leis de forma constitucional, isto é, aplicando-as em conformidade com os direitos fundamentais”¹²⁴. Em outras

¹²² IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada**: aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus Editorial, 2015. p. 212-214.

¹²³ MARTINS, André Sobrinho Campolina et al. Interesse Público de Quem? A releitura do princípio da supremacia do interesse público à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 70-89, jan./jun. 2013.

¹²⁴ SARLET, Ingo W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 370.

palavras, dentro da esfera de discricionariedade dos atos administrativos, os direitos fundamentais devem balizar a interpretação e aplicação de parâmetros subjetivos e conceitos legais indeterminados. Caso não observados, poderão, “por outro lado, levar à invalidação judicial dos atos administrativos contrários aos direitos fundamentais”¹²⁵.

À vista disso, tramita hoje no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 614 com o objetivo de serem declarados inconstitucionais o Decreto nº 9.919/2019, da Presidência da República, e a Portaria nº 1.576/2019, do Ministério de Estado e Cidadania. O Decreto nº 9.919/2019 alterou a composição do Conselho Superior de Cinema, diminuindo o número de representantes da sociedade e do setor audiovisual, e transferiu o CSC do Ministério do Estado e Cidadania para a Casa Civil. Por seu turno, a Portaria nº 1.576/2019 interferiu diretamente na seleção de projetos da CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018, suspendendo o certame por 180 dias, prorrogáveis por igual período, em razão da “necessidade de recompor os membros do Comitê Gestor do Fundo Setorial do Audiovisual – CGFSA”, o qual, uma vez recomposto, revisaria os critérios e diretrizes para a aplicação de recursos do FSA, “os critérios de apresentação de propostas de projetos, os parâmetros de julgamento e os limites de valor de apoio para cada linha de ação”¹²⁶.

A CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018, suspensa pela Portaria nº 1.576/2019, é exemplo de fomento direto seletivo estatal. Visava contemplar projetos “de produção independente de obras audiovisuais seriadas brasileiras, com destinação inicial para os canais dos segmentos comunitário, universitário, legislativo” e emissoras que explorassem o serviço de radiodifusão pública e televisão educativa. Os projetos abrangidos em edital envolviam temas diversificados – história, sociedade e meio ambiente, raça e religião, diversidade de gênero, sexualidade e manifestações culturais, dentre outros – e podiam se destinar a diferentes públicos – crianças, jovens e adultos. Para a avaliação dos projetos, previam-se três quesitos: aspectos artísticos e adequação ao

¹²⁵ *Ibidem*, p. 370-371.

¹²⁶ BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 1.576, de 20 de agosto de 2019**. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.576-de-20-de-agosto-de-2019-211680778?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DPortaria%2520n%25C2%25BA%25201.576%252F2019>. Acesso em: 30 mai. 2020.

público, com peso de 60%, qualificação técnica do(a) diretor(a) e capacidade gerencial e desempenho da produtora, ambas com igual peso de 20%¹²⁷.

Na ADPF nº 614 argumenta-se que os atos administrativos impugnados violariam preceitos fundamentais ao inserirem controle ideológico do Estado (censura) em políticas públicas para o audiovisual. A transferência do CSC à Casa Civil e a alteração em sua composição pelo Decreto nº 9.919/2019 teriam significado a submissão do Conselho aos interesses da Presidência (visto que o órgão passou a ser formado em sua maioria por membros diretamente indicados pelo Presidente), ao passo que a suspensão injustificada de edital em andamento pela Portaria nº 1.576/2019 seria forma de censura (o ato intencionaria, na verdade, obstar a seleção de projetos contrários a valores pessoais do Presidente, como a família e a moral). O próprio Presidente externalizou em diversas ocasiões seu descontentamento com as políticas atuais para o audiovisual, levando a crer que os atos impugnados fariam parte do “filtro” aludido em uma de suas polêmicas declarações¹²⁸.

Segundo peça inaugural da ação, os atos presidencial e ministerial teriam violado o direito à liberdade de expressão (art. 5º, IX, da Constituição); a diversidade de expressões culturais (art. 216-A); a democratização dos processos decisórios do Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A); e a vedação à censura (art. 220). Não obstante, da análise dos atos questionados é possível extrair outros preceitos fundamentais violados, como a liberdade de manifestação de pensamento (art. 5º, IV); a proibição da privação de direitos em razão de crenças pessoais, sejam estas religiosas, filosóficas ou políticas (art. 5º, VIII); o livre exercício de qualquer profissão (art. 5º, XIII); e o direito de acesso à informação (art. 5º, XIV). Acima de tudo, constata-se violação ao objetivo fundamental da República de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV), já que, ao suspender A CHAMADA PÚBLICA

¹²⁷ BRDE. **CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018**. Disponível em: https://www.brde.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Edital_TV-P%c3%bablica-2018.pdf. Acesso em: 23 mai. 2020.

¹²⁸ “A cultura vem para Brasília e vai ter um filtro sim, já que é um órgão federal. Se não puder ter filtro, nós extinguiremos a Ancine. Privatizaremos, passaremos. Não pode é dinheiro público ser usado para filme pornográfico”. A declaração de Bolsonaro foi realizada no mesmo dia em que o Decreto nº 9.919/2019 foi publicado no Diário Oficial da União, cerca de um mês antes da publicação da Portaria nº 1.576/2019. Fonte: G1. **‘Se não puder ter filtro, extinguiremos a Ancine’, declara Bolsonaro**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/19/se-nao-puder-ter-filtro-extinguiremos-a-ancine-declara-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 23 mai. 2020.

BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018, o Poder Público absteve-se de promover uma sociedade mais justa e inclusiva. Sendo assim, o contingenciamento de políticas públicas para o audiovisual pelo Estado não pode se dar de maneira injustificada e, quanto menos, contra a Constituição, de modo que atos inconstitucionais e ilegais pelo Poder Executivo poderão ser revisados pelo Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

O audiovisual, aqui incluído o cinema, faz parte da cultura, influenciando práticas de olhar por meio da veiculação de signos e de informação. Participa em nossos hábitos de consumo, modos de pensar, sentimentos e valores estéticos e morais. A possibilidade de representação nas telas é infinita – com relação ao objeto filmado e como este é retratado. Assim, o cinema pode tanto reforçar padrões quanto contar histórias contra hegemônicas e não oficiais.

Ao longo da história constitucional brasileira (aqui analisada a partir dos anos 30), a cultura não foi incluída expressamente no rol de direitos e garantias fundamentais (embora assunto de outros dispositivos). A Constituição de 1988 é a que melhor discorre sobre o assunto, mas não chega a conceituar o que são “direitos culturais”. Esse é um dos motivos pelos quais a agenda da cultura (incluindo o cinema) é mais facilmente contingenciada e criticada por atores políticos. Contudo, a partir do estudo das políticas públicas para o cinema – recorte desse trabalho –, vê-se que suposta irrelevância atribuída à cultura contrasta com o tratamento dado ao cinema durante a história brasileira.

Os dados levantados pelo trabalho permitem concluir que, apesar da tônica de que é entretenimento superficial, o cinema não deixou de ser tratado como importante instrumento ideológico durante tempos autoritários. Ao longo das ditaduras Vargas e militar o cinema veio a ser alvo de censura do Estado, o qual também se tornou a principal fonte de financiamento do cinema com a finalidade de implementar uma cultura oficial, evitando – ou ao menos tornando mais difícil – a produção e distribuição de filmes de narrativas indesejadas pelos governantes, eis que tais produções foram deixadas à margem do fomento estatal.

Por seu turno, durante a democracia da Velha República, o cinema passou a ser visto como um problema de mercado e as políticas públicas para o setor pouco avançaram devido ao embate entre diferentes forças políticas. Na Nova República a atuação do Estado na implementação de políticas públicas também recuou, em parte porque o audiovisual sentia-se alarmado com a interferência estatal no ramo dos tempos autoritários, opinando pela sua diminuição, em outra devido à implementação de políticas neoliberais. A partir dos anos 90, o recuo vertiginoso do cinema nacional ante o desmonte de políticas públicas para o setor fez com que o fomento direto do Estado retornasse nos anos 2000.

Sendo assim, a interferência e o desmonte de políticas públicas para o audiovisual indicam que a cultura é tratada de diferentes modos por atores políticos de acordo com o projeto de governo que se quer implementar. Contudo, a discricionariedade do Poder Executivo encontra-se delineada pela Lei e pela Constituição. A falta de previsão expressa da cultura (aqui incluído o cinema) como um direito fundamental na Carta Maior não significa a ausência de sua fundamentalidade, já que a Constituição é uma teia coerente de dispositivos, que se irradia, inclusive, para todo o ordenamento infraconstitucional e todas as decisões administrativas, legislativas e judiciais.

Vivemos em um Estado Democrático de Direito regido pela Constituição Federal de 1988, o que pressupõe um cinema livre, acessível e diversificado conforme se extrai de uma leitura global da Carta. Como se explicou ao longo da pesquisa, isso significa que as políticas públicas para o cinema devem visar a liberdade e a viabilidade do fazer cinematográfico, a possibilidade de circulação dos filmes e a acessibilidade do público às obras. A participação do setor audiovisual na formulação de tais políticas é essencial, pois é ele que indicará as demandas e as dificuldades enfrentadas na efetivação do direito cultural fundamental ao cinema.

As políticas para o audiovisual atualmente em vigor representam uma conquista na efetivação do direito ao cinema, mas ainda há muito o que se avançar. O fomento direto é muito tímido e atua principalmente na produção, não resolvendo com eficiência os problemas de falta de distribuição e público para as obras. De outro lado, as leis de incentivo fiscal acabam por privilegiar produções com maior valor propagandístico para as empresas, de modo que pequenas produtoras e obras mais críticas e menos comerciais – mas de grande valor social e artístico – dificilmente conseguem ser contempladas pela modalidade.

Isto posto, conclui-se que a Constituição deve ser observada na implementação e proteção de políticas públicas para ao cinema, o que implica na possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário de atos estatais ou particulares contrários ao direito fundamental ao cinema dela extraído. Nesse sentido, a ausência de fundamentalidade formal e a falta de um titular individualizável para o direito cultural ao cinema não permite que este seja suprimido e, ainda menos, que o Estado se abstenha na efetivação do direito.

REFERÊNCIAS

ALEM, Nichollas de Miranda; SOUZA, Ateus Maia de. Direito à Cultura e Políticas Públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 94-112, jul. 2016.

ALMEIDA, Cláudio Aguiar. O cinema brasileiro no Estado Novo: o diálogo com a Itália, Alemanha e URSS. **Revista de Sociologia e Política**, [s.l.], n. 12, p.121-129, jun. 1999. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44781999000100007>.

AMANCIO, Tunico. Pacto cinema-Estado: os anos Embrafilme. **Alceu**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 8, p. 173-184, jul./dez. 2007. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu_n15_Amancio.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

ANCINE. **Perguntas Frequentes**. Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/perguntas-frequentes>. Acesso em: 05 mai. 2020.

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1991.

BORGES, Danielle dos Santos. A produção cinematográfica brasileira (1995-2014) e o atual modelo de políticas públicas para o cinema nacional. **Revista Eptic**, Sergipe, v. 17, n. 3, p. 178-200, set. 2015.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da cultura**: políticas culturais e seus desafios. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2016.

BRASIL. Agência Senado. **Senado 74**: A eleição que abalou a ditadura. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/14/especial-senado-74-2013-a-eleicao-que-abalou-a-ditadura>. Acesso em: 23 abr. 2020.

BRASIL. Getúlio Vargas (1930 - 1954: Getúlio Vargas). **O cinema nacional elemento de aproximação dos habitantes do país**. 25 de jun. 1934. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1934/04.pdf/view>. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial da Cultura. **O que é a Lei de Incentivo?** Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/>. Acesso em: 03 mai. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 614/DF**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Distribuída em: 27 ago. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5759332>. Acesso em: 23 mai. 2020.

CABRAL, Ana Julia Cury de Brito. Luz, câmera, (concentr)ação!: as políticas públicas e os mercados cinematográficos no Brasil e na Argentina dos anos 1990. **Revista Eptic**, Sergipe, v. 17, n. 3, p. 125-142, set. 2015.

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

CATELLI, Rosana Elisa. O cinema educativo nos anos 1920 e 1930: algumas tendências presentes da bibliografia contemporânea. **Intexto**, Porto Alegre, v. 1, n. 12, p.1-15, jan./jun. 2015.

CULTURA. *In*: Dicionário *online* Caldas Aulete. Rio de Janeiro: Lexicon Editora Digital, 2014. Disponível em <http://www.aulete.com.br/cultura>. Acesso em: 06 jan. 2020.

CUNHA FILHO, Humberto. **Teoria dos Direitos Culturais**: fundamentos e finalidades. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2018.

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

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FISCHMAN, Gustavo e. *Reflections About Images, Visual Culture, and Educational Research*. **Educational Researcher**, [s.l.], v. 30, n. 8, p. 28-33, nov. 2001. *American Educational Research Association (AERA)*. <http://dx.doi.org/10.3102/0013189X030008028>.

FUCCI AMATO, L.; MAFFEI COSTA, L. Direitos Culturais e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: o caso de um tratado bilateral entre Argentina e Brasil. **Direito e Desenvolvimento**, v. 5, n. 9, p. 115-143, 6 jun. 2017.

G1. **'Se não puder ter filtro, extinguiremos a Ancine', declara Bolsonaro**. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/07/19/se-nao-puder-ter-filtro-extinguiremos-a-ancine-declara-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: 23 mai. 2020.

GABRIEL, Nathalia Resende Lara; SÁ, Juliana Veloso; SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Apontamentos sobre o Estado da Arte das Políticas Públicas Voltadas para o Cinema e o Audiovisual: uma análise do financiamento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 284-327, 10 set. 2019. <http://dx.doi.org/10.25245/rdspp.v7i2.514>.

GOMES, Angela de Castro (org.). **Olhando para Dentro**: 1930-1964. São Paulo: Objetiva, 2013. (História do Brasil Nação: 1808-2010).

GRASSILLI, Mariagiulia. *Migrant Cinema: Transnational and Guerrilla Practices of Film Production and Representation*. **Journal Of Ethnic And Migration Studies**, [s.l.], v. 34, n. 8, p.1237-1255, 9 set. 2008. *Informa UK Limited*. <http://dx.doi.org/10.1080/13691830802364825>.

GROFF, Paulo Vargas. Direitos Fundamentais nas Constituições Brasileiras. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 45, n. 178, p. 106-129, abr./jun. 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. São os direitos sociais “direitos públicos subjetivos”? Mitos e confusões na teoria dos direitos fundamentais. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [s.l.], v. 11, n. 3, p. 405-436, 10 fev. 2020. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. <http://dx.doi.org/10.4013/rechtd.2019.113.08>.

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

MARINONI, L.G.; MITIDIERO, D.; SARLET, I.W. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

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

MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada**: Estado e cinema no Brasil, da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. 2006. 203 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia e Ciências Humanas, Sociologia, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2006.

MARTINS, André Sobrinho Campolina et al. Interesse Público de Quem? A releitura do princípio da supremacia do interesse público à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista Vianna Sapiens**, Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 70-89, jan./jun. 2013.

MASCARELLO, Fernando (Org.). **História do Cinema Mundial**. Campinas: Papirus, 2006.

NATALE, Edson; OLIVIERI, Cristiane (ed.). **Guia Brasileiro de Produção Cultural**: ações que transformam a cidade. São Paulo: Edições Sesc, 2016.

NUNES, Karliane Macedo; SILVA, José de Oliveira dos Santos; SILVA, Renato Izidoro da. Cinema Indígena: de objeto a sujeito da produção cinematográfica no Brasil. **Polis: Revista Latinoamericana**, Santiago, v. 13, n. 38, p. 173-204, 2014.

OAB-RJ. **Guia do Produtor Audiovisual**. 2012. Disponível em: https://www.oabrj.org.br/arquivos/files/CDADIE_guia_do_produtor_audiovisual_final_web.pdf. Acesso em: 07 mai. 2020.

PANAYIOTOU, Alexia. *Deconstructing the manager: discourses of power and resistance in popular cinema*. **Equality, Diversity And Inclusion: An International Journal**, [s.l.], v. 31, n. 1, p. 10-26, 30 dez. 2011. *Emerald*. <http://dx.doi.org/10.1108/02610151211199191>.

PORTAL TRIBUTÁRIO. **IRPJ – Lucro Real**. Disponível em: http://www.portaltributario.com.br/guia/lucro_real.html. Acesso em: 21 jun. 2020.

RAMOS, José Mario Ortiz. **Cinema, Estado e Lutas Culturais: anos 50/60/70**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

SALGADO, Eneida Desiree. **Tijolo por Tijolo em um Desenho (quase) Lógico: vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro**. 2005. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

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

SÉRVIO, Pablo. O que estudam os estudos de cultura visual? **Revista Digital do Lav**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 196-214, 8 ago. 2014. Universidade Federal de Santa Maria. <http://dx.doi.org/10.5902/1983734812393>.

SILVA, Cleonice Elias da. Principais aspectos do contexto cinematográfico e cultural no Brasil na década de 1950. **Cordis: História, Cinema e Política**, São Paulo, n. 16, p. 62-99, jan./jun.2016.

SIMIS, Anita. **Cinema e política cultural durante a ditadura e a democracia**. Disponível em: <http://www.rp-bahia.com.br/biblioteca/pdf/AnitaSimis.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2020.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SKIDMORE, Thomas E. **Uma História do Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. E-Book.

THE STATE OF SIE. What is SIE?. Disponível em: <https://www.thestateofsie.com/the-state-of-social-impact-entertainment-sie-report-introduction-peter-bisanz/>. Acesso em 16 ago. 2020.

YOUTUBE. **“Imagens do Estado Novo” estreia no Curta!**. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iTXogt_nS74. Acesso em 16 ago. 2020.

FONTES NORMATIVAS CONSULTADAS

ANCINE. **Instrução Normativa nº 125, de 22 de dezembro de 2015.** Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/18029>. Acesso em: 05 mai. 2020.

ANCINE. **Regimento Interno dos Comitês de Investimento do Fundo Setorial do Audiovisual.** Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/Regimento-Interno-Atual.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2020.

ANCINE. **Regulamento Geral do PRODAV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro.** Disponível em: https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/regulamento-geral-do-prodav/RG_PRODAV_versao_07.11.18___Apos_Resolucoes_178_180_e_182.pdf. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 23 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jan. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 24.651, de 10 de julho de 1934.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24651-10-julho-1934-503207-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.456, de 4 de novembro de 2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4456.htm. Acesso em: 07 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.858, de 13 de outubro de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4858.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.711, de 24 de fevereiro de 2006.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5711.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro de 1961.** Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-n-50278-de-17-de-fevereiro-de-1961>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53700-13-marco-1964-393661-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6299.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 77.299, de 16 de março de 1976.** Disponível em: <https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/decretos/decreto-n-77299-de-16-de-mar-o-de-1976>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 8.281, de 1º de julho de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8281.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.919, de 18 de julho de 2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9919.htm. Acesso em: 17 mai. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.949, de 30 de dezembro de 1939.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1949-30-dezembro-1939-412059-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 8.462, de 26 de dezembro de 1945.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-8462-26-dezembro-1945-458500-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 862, de 12 de setembro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De10862.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 1.576, de 20 de agosto de 2019.** Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.576-de-20-de-agosto-de-2019-211680778?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DPortaria%2520n%25C2%25BA%25201.576%252F2019>. Acesso em: 30 mai. 2020.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria nº 2.068, de 23 de outubro de 2019.** Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Portaria%202.068%2C%20de%2023%20de%20outubro%20de%202019.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 11, de 1978.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1970-1979/emendaconstitucional-11-13-outubro-1978-366947-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.435, de 28 de dezembro de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11435.htm. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006.** Disponível em: http://planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.599, de 23 de março de 2012.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12599.htm. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029cons.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313compilada.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm. Acesso em: 28 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 151, de 15 de março de 1990.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1990/medidaprovisoria-151-15-marco-1990-370446-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228, de 6 de setembro de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 25 abr. 2020.

BRDE. **CHAMADA PÚBLICA BRDE/FSA – PRODAV – TVS PÚBLICAS – 2018.** Disponível em: https://www.brde.com.br/wp-content/uploads/2018/03/Edital_TV-P%c3%bablica-2018.pdf. Acesso em: 23 mai. 2020.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948.** Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 26 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO (Município). **Decreto nº 11.225, de 27 de julho de 1992.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/1992/1123/11225/decreto-n-11225-1992-disciplina-a-constituicao-da-distribuidora-de-filmes-sa-riofilme-e-da-outras-providencias?q=11.225>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 10.923, de 30 de dezembro de 1990.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10923-de-30-de-dezembro-de-1990>. Acesso em: 28 abr. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 11.291, de 23 de novembro de 1992.** Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-11291-de-23-de-novembro-de-1992>. Acesso em: 28 abr. 2020.

UNESCO. **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2 de novembro de 2001.** Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 26 jan. 2020.