



VINÍCIUS GARCIA MIRANDA

**O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E A SUA
GARANTIA EFETIVA. EM ESPECIAL, O CASO DA
PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL**

Mestrado em Direito
Ciências Jurídico-Políticas

Trabalho realizado sob orientação da Professora Doutora Anabela Leão

PORTO
Setembro de 2018

RESUMO

Este trabalho visa analisar, de uma perspectiva jusfundamental, o apoio estatal à produção cinematográfica e audiovisual como mecanismo de garantia e efetivação de direitos fundamentais, *maxime* do direito fundamental a cultura. O conceito de cultura juridicamente relevante utilizado foi aquele relacionado às artes, memória coletiva e repasse de saberes, fundado na dignidade da humanidade como um todo e também individualmente. Tanto no Brasil como em Portugal o direito fundamental a cultura é constitucionalmente protegido. A arte é uma das formas como a cultura se apresenta e deve, portanto, receber proteção e apoio do Estado para sua manutenção. O cinema, historicamente, sempre dependeu de altos investimentos financeiros para que pudesse ser produzido e pode ser enquadrado na definição de indústria cultural. As legislações brasileira e portuguesa para o setor possuem peculiaridades que as diferenciam, mas a intenção final de possibilitar a produção de uma cinematografia local as une. Apenas a garantia do apoio financeiro não é suficiente se não for assegurada a igualdade de acesso aos mecanismos de fomento e, conseqüentemente, a construção de uma cinematografia diversa e plural.

Palavras-chave: Direito fundamental à cultura; políticas públicas; financiamento público; cinema; audiovisual.

ABSTRACT

This work aims to analyze, from a fundamental legal perspective, state support for cinematographic and audiovisual production as a mechanism of guarantee and effectiveness of fundamental rights, especially the fundamental right to culture. The concept of a legally relevant culture used was related to the arts, collective memory and transfer of knowledge, based on the dignity of humanity as a whole and also individually. Both in Brazil and in Portugal the fundamental right to culture is constitutionally protected. Art is one of the ways culture presents itself and must therefore receive protection and support from the state for its maintenance. Cinema, historically, has always depended on high financial investments so that it could be produced and can be framed in the definition of cultural industry. The Brazilian and Portuguese legislations for the sector have peculiarities that differentiate them, but the final intention of enable the production of a local cinematography unites them. Only the guarantee of financial support is not enough if equality of access to the promotion mechanisms and, consequently, the construction of a diverse and pluralistic cinematography are not ensured.

Keywords: Fundamental right to culture; public policy; public financing; cinema; audiovisual

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1. DA CULTURA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS CULTURAIS: EM ESPECIAL, A PROTEÇÃO JUSFUNDAMENTAL DA CULTURA E DA ARTE	8
1.1 Multiplicidade de conceitos de cultura.....	8
1.2 Arte, Cultura e Direito.....	15
1.3 Proteção constitucional e jusfundamental da cultura e da arte.....	22
CAPÍTULO 2. O CINEMA E O AUDIOVISUAL	34
2.1 Diferenças e complementaridades.....	34
2.2 Um histórico do nascimento e o posicionamento dos Estados brasileiro e português face ao cinema e ao audiovisual	37
2.3 O trinômio produção, distribuição e exibição	50
CAPÍTULO 3. O APOIO ESTATAL À PRODUÇÃO À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA	56
3.1 A necessidade do financiamento público	56
3.2 Reflexão crítica sobre as principais leis de incentivo à produção	60
3.3 A igualdade no acesso ao fomento como garantia da diversidade e do pluralismo	69
CONCLUSÃO	78
BIBLIOGRAFIA CITADA	81

INTRODUÇÃO

A ideia que se tem de cultura nos dias atuais é fruto das incursões dos mais variados campos do saber e de diversos métodos ao longo da história da humanidade. Para o Direito, este tema é de grande relevância e tem alimentado acalorados debates sobre seu alcance e possíveis limites que possam existir. Em que pese, embora, as diversas acepções nas quais a cultura pode ser tomada, e a pluralidade de sentidos que pode relevar para o Direito, neste trabalho analisa-se, especificamente, no que diz respeito à cultura, a produção cinematográfica e audiovisual.

O que se questiona é em que medida o apoio estatal à produção cinematográfica e audiovisual pode ser visto como forma de garantia e efetivação de direitos fundamentais, mais especificamente do direito fundamental a cultura. Além disso, quando o Estado se dispõe a fomentar o setor, cumpre indagar que princípios devem guiar a concessão destes apoios. A discussão que aqui se empreende é feita de um prisma essencialmente jurídico, e particularmente constitucional, sem que tal signifique desatenção às dimensões econômicas e financeiras que o tema, na sua complexidade, convoca, mas não constituem objeto desta dissertação.

A arte e a cultura são bens jurídicos tratados pelos mais diversos vieses do Direito. A escolha, neste trabalho, da proteção constitucional à produção cinematográfica e audiovisual deve-se à relevância e impacto que estas formas de expressão têm para a sociedade. Além, claro, de ser um tema não tanto explorado sob a ótica dos direitos fundamentais, apesar de sua importância.

É necessário um esforço multidisciplinar para a contextualização sobre cultura e arte, a partir de conceitos advindos da sociologia e filosofia, apenas para citar dois exemplos. Dessa forma, a bibliografia utilizada não se limitou a focar tão somente em autores do Direito, mas faz uso de uma vasta variedade de autores de outras áreas, para que, à vista disto, seja possível enriquecer um debate em que, inescusavelmente, a demanda por uma vigorosa pluralidade é essencial.

Para incrementar o estudo, é feito um paralelo entre Brasil e Portugal e suas respectivas legislações sobre o tema. Este confronto mostra-se muito fecundo, em decorrência clara das afinidades históricas e culturais entre ambos os países. Em que pese esta comparação, não é a intenção primeira deste trabalho desenvolver uma síntese comparativa aos moldes do método comparativo.

Não obstante a inegável pertinência jurídica do objeto deste trabalho, algumas dificuldades, ainda assim, foram encontradas ao longo do estudo no que diz respeito a bibliografia específica, sobretudo para os segundo e terceiro capítulos. O tema das artes, especificamente o cinema e o audiovisual ou não, tem tido algum tratamento pelo Direito mas pelo viés do direito autoral, pauta esta que não será aqui examinada. Buscou-se superar o obstáculo da escassez de bibliografia jurídica específica através da consulta a outros campos do saber com mais documentação, assim reforçando a multidisciplinaridade da perspectiva adotada.

Para se atingir o objetivo proposto, optou-se pela divisão do trabalho em três capítulos, sendo o primeiro dedicado aos conceitos de cultura a partir dos quais teremos a base para sua proteção (Da Cultura aos Direitos Fundamentais Culturais: em especial, a proteção jusfundamental da cultura e da arte). Também nele é feito um paralelo entre arte, cultura e Direito, devido à necessidade de se delimitar qual o âmbito de cultura é relevante para este estudo por se tratar de um assunto demasiado diversificado. Ainda, identificam-se as características principais dos direitos fundamentais, devido à necessidade de se fundamentar a proteção jusfundamental à cultura e à arte.

O segundo capítulo é dedicado mais especificamente ao cinema e ao audiovisual (O Cinema e o Audiovisual). É feita uma breve diferenciação dos termos, tanto para as ciências sociais como para as leis que tratam sobre o assunto. Segue-se um histórico sobre o nascimento do cinema e os principais pontos do posicionamento estatal para, por fim, referir a distinção entre produção, distribuição e exibição, a qual será de grande importância, visto a delimitação do tema.

Finalmente, o terceiro capítulo centra-se no apoio estatal à produção cinematográfica, identificando quais as justificativas para o fomento público, bem como analisando os quatro principais mecanismos de incentivo à produção, suas peculiaridades e desarranjos, no Brasil e em Portugal (O apoio estatal à produção à luz do direito fundamental à cultura). No derradeiro

tópico levanta-se a questão de em que medida o Estado deve apoiar o cinema, tendo em conta a garantia de igualdade no acesso ao fomento, bem como da diversidade e do pluralismo.

Termina-se com a apresentação de uma reflexão final conclusiva.

CAPÍTULO 1. DA CULTURA AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS CULTURAIS: EM ESPECIAL, A PROTEÇÃO JUSFUNDAMENTAL DA CULTURA E DA ARTE

1.1 Multiplicidade de conceitos de cultura

O conceito de cultura é explorado e alargado pelos mais distintos campos do saber, através de variados métodos. Seu percurso possui uma longa história própria, cuja evolução não é necessariamente linear, mas o sentido que tem hoje é, em certa medida, produto dessa história.¹

Os antigos gregos dividiam o significado de cultura entre dois vocábulos: *georgia* (lavoura) e *matema* (conhecimentos adquiridos). Também faziam a distinção entre *cultura* e *natura* (*physis*), de modo que a natureza existe independentemente do ser humano; já a cultura seria a atuação do homem sobre a natureza.² O vocábulo *colere* (latim), que significava habitar e também cultivar (no sentido de cuidar, tanto da agricultura quanto dos animais), é a origem da palavra “cultura” em língua inglesa.³

Desde sua origem, a cultura está relacionada ao desenvolvimento de grupos, estamentos ou classes e até mesmo das sociedades.⁴ Este viés estritamente pragmático perdurou até o século XVIII. A partir de então, conforme ensina Maria Elisa Cevasco, a palavra cultura:

(...) ao lado da palavra correlata “civilização”, começou a ser usada como um substantivo abstrato, na acepção não de um treinamento específico, mas para designar um processo geral de progresso intelectual e espiritual tanto na esfera pessoal como na social – o processo secular de desenvolvimento humano, como em cultura e civilização europeia.⁵

¹ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 165-166.

² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000, p. 24.

³ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, p. 9.

⁴ ELIOT, T.S. “Notas para uma definição de cultura”. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 34.

⁵ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. São Paulo: Boitempo Editorial, 201., pp. 9-10.

Gradualmente o iluminismo afasta a perspectiva subjetivista, substituindo-a por um viés objetivo, material e ancorado na ideia de progresso e avanço da sociedade. A dicotomia entre bárbaros e civilizados, os que possuem e os que não possuem cultura, surge através da ideia de cultura como sinônimo de civilização.⁶

Paralelamente, os alemães utilizavam a palavra *kultur*, mas queriam afastar seu significado do conceito de “civilização universal”⁷, associado à França. Enquanto os franceses vinculavam cultura à humanidade, a “*kultur*” germânica estava muito mais ligada ao “cultivo espiritual”. Segundo Adam Kuper:

Um francês ou um inglês podia dizer que era “civilizado” sem que tivesse realizado alguma coisa, mas para os alemães todo indivíduo adquiria cultura por meio de um processo de educação e desenvolvimento espiritual.⁸

Dessa forma, o conceito de indivíduo civilizado não se assemelhava ao conceito de indivíduo culto: este era medido a partir de qualidades pessoais e autodesenvolvimento; e aquele era pautado por comportamento e aparência.⁹ A partir do século XVIII, “*o termo cultura passa a designar, ao mesmo tempo, a interioridade, subjetividade humana, e a ser também usado como um índice de civilidade, uma medida de civilização*”¹⁰ pois a aparente oposição de significados entre cultura e civilização adquire novos sentidos.

Nas últimas décadas do século XIX, os estudos científicos da antropologia dissipam o conflito franco-alemão e sintetizam cultura como qualquer fenômeno humano produzido pelo indivíduo enquanto membro de uma sociedade. Mais especificamente, segundo Edward Burnett Tylor:

Cultura ou Civilização, tomada em seu mais amplo sentido etnográfico, é aquele todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei,

⁶ ALVES, Paulo César. “Origens e constituição científica da cultura”. In: ALVES, Paulo César (Org.). *Cultura: múltiplas leituras*. Bauru: EDUSC; Salvador: EDUFBA, 2010, p. 31.

⁷ KUPER, Adam. “Cultura: a visão dos antropólogos”. Bauru: EDUSC, 2002, p. 52.

⁸ KUPER, Adam. “Cultura: a visão dos antropólogos”. Bauru: EDUSC, 2002, p. 52.

⁹ ELIAS, Norberto. “O processo civilizador”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994, p. 23-25.

¹⁰ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 20.

costume e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem na condição de membro da sociedade.¹¹

A definição de Tylor se mostra essencial para a concepção descritiva de cultura. Sua abordagem relaciona vários pressupostos metodológicos que oferecem a tônica dos estudos sobre cultura à época. Entretanto, esta “cientifização” do conceito de cultura não conseguiu afastar a preocupação primitiva com a ideia do progresso.¹²

Tratar cultura e civilização como sinônimos, sob um viés evolucionista, de modo a hierarquizar a sociedade em “estágios” (tendo como padrão o etnocentrismo europeu), distingue-se do uso moderno do termo cultura.¹³ Para Terry Eagleton, entretanto, “civilização” foi se tornando menos plausível enquanto termo valorativo, assim, abrindo espaço para a emergência da “cultura”. O autor afirma ainda que:

A civilização era abstracta, alienada, fragmentada, mecânica, utilitária, escrava de uma fé cega no progresso material; a cultura, em contrapartida, era considerada holista, orgânica, sensível, autotélica, evocativa. O conflito entre cultura e civilização fazia, assim, parte de um declarado debate entre tradição e modernidade.¹⁴

Outra concepção antropológica da cultura, desta vez simbólica, argumentava no sentido de que o uso de símbolos é uma característica emblemática da vida humana. Apesar de outros animais conseguirem conciliar os mais diversos sinais, apenas os seres humanos aperfeiçoaram a linguagem a ponto criarem e tornar possível a troca de expressões significativas.¹⁵ De acordo com John B. Thompson:

¹¹ TYLOR, Edward Burnett. “A ciência da cultura”. In: CASTRO, Celso (Org.). “Evolucionismo Cultural – textos de Morgan, Tylor e Frazer”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, p. 49.

¹² THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, pp. 171-172.

¹³ CASTRO, Celso. “Apresentação”. In: CASTRO, Celso (Org.). “Evolucionismo Cultural – textos de Morgan, Tylor e Frazer”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005, pp. 15-16.

¹⁴ EAGLETON, Terry. “A ideia de cultura”. Lisboa: Temas e Debates, 2003, p. 23.

¹⁵ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995., pp. 174.

Os seres humanos não apenas produzem e recebem expressões linguísticas significativas, mas também conferem sentido a construções não linguísticas - ações, obras de arte, objetos materiais de diversos tipos. O caráter simbólico da vida humana tem sido um tema constante de reflexão entre os filósofos interessados, e entre os usuários envolvidos no desenvolvimento das ciências sociais e humanas. No contexto da antropologia, esta reflexão tomou a forma de uma elaboração daquilo que pode ser descrito como uma "concepção simbólica" da cultura.¹⁶

Entretanto, a concepção simbólica de cultura fracassa ao não dar a devida relevância aos contextos sociais nos quais os fenômenos culturais são produzidos, transmitidos e recebidos.¹⁷ Atento a isto, Thompson, baseado na concepção simbólica, formula uma “concepção estrutural” da cultura, ponderando o caráter simbólico dos fenômenos culturais e também levando em conta o contexto social em que estes fenômenos estão estruturados. Segundo o autor:

Os fenômenos culturais, deste ponto de vista, devem ser entendidos como *formas simbólicas em contextos estruturados*; e a análise cultural – para usar uma fórmula abreviada que explicarei mais amplamente adiante – deve ser vista como o estudo da constituição significativa e da contextualização social das formas simbólicas. Enquanto formas simbólicas, os fenômenos culturais são significativos assim para os atores como para os analistas.¹⁸

Avançando um pouco mais, na segunda metade do século XX, o autor Raymond Williams começa a construir sentidos mais amplos de cultura. Ele propõe a ideia de uma cultura em comum, em oposição à concepção de cultura dividida e fragmentada. A questão central, então, seria facilitar a todos o acesso ao conhecimento e aos meios de produção cultural.¹⁹

Segundo Maria Elisa Cevasco, Williams foi importante para afastar a dicotomia entre cultura e civilização e outras oposições conexas, como criatividade e mecanicismo; mundo espiritual e mundo material; grande arte e vida ordinária. A autora ainda afirma:

¹⁶ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, pp.174-175.

¹⁷ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 180.

¹⁸ THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 181.

¹⁹ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, p. 20.

Para Williams, a questão nodal é verificar que a cultura é produzida de forma muito mais extensa do que querem fazer crer os defensores da cultura de minoria. Longe de desprezar o que comumente se designa como as grandes obras da Cultura, é preciso se apropriar dessa herança comum retida nas mãos de poucos, por meio da abertura do acesso aos meios de produção cultural.²⁰

A partir dos anos 60 do século passado, as mudanças políticas e econômicas, o fenômeno da globalização e dos meios de comunicação de massa afastaram a ideia de uma cultura em comum. Esse movimento rechaçou as pretensões de neutralidade e inocência da cultura, mas também “*estreitou a noção do político, reduzida agora a uma prática cultural e à defesa do particularismo de diferenças culturais*”.²¹

Conseguir formular um conceito exato de cultura, após encarar as mais diversas correntes de pensamento ao longo dos anos, parece ser uma empreitada ambiciosa. Porém, o Direito, enquanto garantidor e protetor dos direitos fundamentais, precisa enfrentar esta tarefa. É necessário, todavia, preservar a amplitude antropológica da definição de cultura, entendendo sua importância para a área jurídica.

A preocupação por parte dos estudiosos do Direito não é tão exponencial, talvez por entenderem o conceito de cultura como óbvio. Esta suposta obviedade se reflete em normas de direito positivo que regulam apenas aspectos pontuais da cultura, como artes, literatura, memória histórica e simbologia relativa a sentimentos patrióticos.²²

Para Jorge Miranda, cultura é aquilo que possui destaque coletivo por ter um significado espiritual; são bens não econômicos e também envolvem a criação humana, contraposta a simples expressão da natureza.²³ Ainda segundo o autor, dessa vez analisando de forma muito mais ampla:

Cultura abrange a língua e as diferentes formas de linguagem e de comunicação, os usos e costumes quotidianos, a religião, os símbolos

²⁰ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, pp. 23. Este trecho, como se verá mais adiante, será emblemático para a discussão pretendida neste trabalho.

²¹ CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, pp. 24-25

²² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio a cultura”. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 37-38

²³ MIRANDA, Jorge. “Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais”. Estoril: Princípios, 2006, p. 357.

comunitários, as formas de apreensão e de transmissão de conhecimentos, as formas de cultivo da terra e do mar e as formas de transformação dos produtos daí extraídos, as formas de organização política, o meio ambiente enquanto alvo de acção humanizadora. Cultura significa humanidade, assim como cada homem ou mulher é, antes do mais, conformado pela cultura em que nasce e se desenvolve.²⁴

O autor Vasco Pereira da Silva formulou 3 acepções diferentes de cultura que seriam juridicamente relevantes. A primeira, uma acepção mais restrita, diz respeito ao universo das “belas artes” e entende cultura como uma realidade intelectual e artística. A segunda, acrescenta à primeira aspectos relativos à ciência, ensino e formação. Por fim, uma terceira acepção, que engloba as duas anteriores e a elas agrega elementos de ordem histórica, filosófica, antropológica para, assim, garantir a protecção dos direitos fundamentais à cultura.²⁵

Francisco Humberto Cunha Filho, em sua obra “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro” arrisca um conceito de cultura juridicamente relevante que seria posteriormente, em sua obra “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio a cultura”, aperfeiçoado. Nas palavras do autor:

Assim, de posse do que foi colocado, temos a obrigação de reduzir, para este estudo específico, a compreensão de cultura. Passamos a defini-la como a produção humana vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos. A subjetividade dos termos da definição passam a ganhar forma concreta segundo a observação de cada ordenamento jurídico.²⁶

Posteriormente ele pontua de forma mais precisa que:

²⁴ MIRANDA, JORGE. “Notas sobre cultura, Constituição e direitos culturais”, Lisboa, Revista da Faculdade de direito da Universidade de Lisboa, vol. 47, nº 1, p. 1, junº 2008, disponível em: < <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Miranda-Jorge-Notas-sobre-cultura-Constituicao-e-direitos-culturais.pdf>> Acesso em: 10 de setembro de 2018.

²⁵ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, pp. 9-10.

²⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000, p. 28.

(...) cultura para o mundo jurídico é a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos.²⁷

O conceito de cultura imediatamente acima exposto, embora por um lado não seja o mais exato e ainda possa ser expandido, por outro lado mostra-se acertado ao agrupar sinteticamente diversas tendências e contemplar importantes princípios jurídicos (como o princípio da dignidade da pessoa humana). Dessa forma, será uma relevante definição para o prosseguimento deste trabalho, mas não a única, tendo em vista toda a complexidade (já evidenciada) que o termo cultura congrega.

E por falar em complexidade, também é necessário ter em consideração que, quando o Direito se ocupa de definir o que é cultura, não deve fazê-lo de forma que acabe por restringir o alcance que o vocábulo encerra, mas, de acordo com Vasco Pereira da Silva:

Daí, que não caiba ao Direito proceder à definição da Cultura, devendo antes restringir-se a uma simples delimitação do respectivo âmbito, para o efeito da aplicação das normas jurídicas, ao mesmo tempo que deve criar mecanismos “procedimentais”, para que os “conflitos culturais” possam ter lugar (de modo a que não degenerem em “guerra”), mas sem que haja a imposição de qualquer juízo de valor *a se*. Nestes termos, o direito fundamental à cultura, do ponto de vista do respectivo âmbito de aplicação, deve ser entendido pelo intérprete mais como "garantia de procedimento" do que como princípio de ordem material, pois deve estar "aberto" no tempo e no espaço a toda e qualquer dimensão cultural.²⁸

Assim, as nossas leis não se aventuram a definir de forma plena o que é cultura, *“possibilitando um campo interpretativo mais amplo para a utilização dos mecanismos de*

²⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio a cultura”. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004, pp. 53-54

²⁸ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, pp. 101-102.

*incentivo e adoção de políticas públicas na área*²⁹, tema este que será tratado de forma mais cuidada adiante.

1.2 Arte, Cultura e Direito

Falar sobre arte é inegavelmente complexo. Além de difícil, parece também desnecessário, já que ela deveria falar por si mesma. Basicamente, de acordo com Wladyslaw Tatarkiewicz, arte seria: *“uma atividade humana consciente de reprodução de coisas, ou construção de formas, ou expressão de experiências, sempre que o produto dessa reprodução, construção ou expressão for capaz de suscitar prazer, emoção ou choque”*³⁰ (tradução do autor).

A impressão que fica é a de que a arte existe em um mundo apartado, além do alcance do discurso.³¹ Porém, a principal questão presente em uma análise puramente estética é como incluí-la em um modo específico de vida. Sobre este tema, afirma Clifford Geertz:

Esta inclusão, dotar os objetos artísticos de um significado cultural, é sempre uma questão local; o que é a arte na China clássica ou no Islã clássico, o que é em um povoado do sudeste ou nas montanhas da Nova Guiné, não é a mesma coisa, não importa quão universal as qualidades intrínsecas que descrevam seu poder emocional (e não pretendo negá-las) possam ser.³² (tradução do autor)

²⁹ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 251-252).

³⁰ TATARKIEWICZ, Wladyslaw. “What is Art? The Problem of Definition Today”, *British Journal of Aesthetics*, V. 11, No 2, p. 150, Fev., 1971. Disponível em: <<https://academic.oup.com/bjaesthetics/article-abstract/11/2/134/9075?redirectedFrom=PDF>>, acesso em 10 de setembro de 2018. Original: “Art is a conscious human activity of either reproducing things, or constructing forms, or expressing experiences, if the product of this reproduction, construction, or expression is capable of evoking delight, or emotion, or shock”

³¹ GEERTZ, Clifford. “Art as a cultural system”. *MLN*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol 91, No 6, p. 1473, Dez., 1976. Disponível em: <http://culturalheritage.ceistorvergata.it/virtual_library/art_as_system.pdf>, acesso em 10 de setembro de 2018.

³² GEERTZ, Clifford. “Art as a cultural system”. *MLN*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol 91, No 6, p. 1473, Dez., 1976, pp. 1475-1476. Original: “And such placing, the giving to art objects a cultural significance, is always a local matter; what art is in classical china or classical Islam, what it is in the Pueblo

Dessa forma, o debate sobre a arte não deve se debruçar apenas sobre o seu conteúdo estético, precisa também considerar a conjuntura particular, o padrão de vida específico, para dar ao objeto artístico um significado cultural.

A autora Isaura Botelho destaca a existência de duas dimensões da cultura: a antropológica e a sociológica. Na dimensão antropológica, a cultura se desenvolve a partir das relações sociais do sujeito; da construção de seus valores e identidades; da sua forma de pensar e sentir. As origens regionais, étnicas, econômicas, o sexo, entre outros, são fatores importantes. Segundo a autora:

Aqui se fala de hábitos e costumes arraigados, pequenos mundos que envolvem as relações familiares, as relações de vizinhança e a sociabilidade num sentido amplo, a organização dos diversos espaços por onde se circula habitualmente, o trabalho, o uso do tempo livre, etc. Dito de outra forma, a *cultura é tudo* que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando.³³

A dimensão sociológica não se insere no âmbito ordinário do sujeito, mas no aspecto especializado, “*é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, através de meios específicos de expressão*”.³⁴ Desta forma, a conquista deste fim “*depende de um conjunto de fatores que propiciem, ao indivíduo, condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que depende de canais que lhe permitam expressá-los*”.³⁵

southwest or highland New Guinea, is just not the same thing, no matter how universal the intrinsic qualities that actualize its emotional power (and I have no desire to deny them) may be.”

³³ BOTELHO, ISAURA. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, nº 2, p. 74, abr. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

³⁴ BOTELHO, ISAURA. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, nº 2, p. 74, abr. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

³⁵ BOTELHO, ISAURA. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, nº 2, p. 74, abr. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

Neste contexto, em que pese a diferença entre a dimensão antropológica e a sociológica, ambas se retroalimentam, não se encontram isoladas. A arte não é avessa às leituras pessoais, mas suas possíveis interpretações são construídas socialmente. De acordo com Allan Rocha de Souza:

Então, pode-se preliminarmente concluir que as expressões artísticas refletem as atitudes e entendimento da vida por parte dos criadores e também que a percepção, apreensão e atribuição dos sentidos a estes artefatos pelo público estão calcadas em sua inserção no universo simbólico que moderam as interpretações, que por sua vez dependem de sua exposição não só aos artefatos, mas igualmente ao conjunto significativo que pauta a produção e compreensão destas obras. Na medida em que as visões de mundo e sentidos da vida são resultantes das construções simbólicas elaboradas a partir das interações sociais, a exposição às obras artísticas é condição para participação na construção deste universo, dos significados destas obras e para a sua produção.³⁶

Um conceito de cultura circunscrito apenas a aprendizagem e, mais especificamente, artes, atividade restrita a uma pequena porção da população, não é o que se pretende. Terry Eagleton questiona se o fato de o campo das artes concentrar especialmente a atividade criativa, não estaria a criatividade restrita à arte:

Se a cultura é um oásis de valor, então oferece uma espécie de solução. Porém, se a educação e as artes são os únicos redutos de criatividade que sobreviveram, então estamos certamente em grandes dificuldades. Em que circunstâncias sociais é a criatividade confinada à música e à poesia, enquanto a ciência, a tecnologia, a política, o trabalho e a vida doméstica se tornam aridamente prosaicos?³⁷

A capacidade de entender os significados presentes em obras de arte, variável entre os povos e os indivíduos, é, assim como qualquer outra habilidade humana, fruto da experiência

³⁶ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 31.

³⁷ EAGLETON, Terry. “A ideia de cultura”. Lisboa: Temas e Debates, 2003, p. 35.

coletiva.³⁸ O debate sobre arte não deve estar centrado, conforme já foi mencionado, apenas em seu âmbito estético. É necessário entender que estudar uma forma de arte é explorar a sensibilidade construída coletivamente e que a origem de sua construção é tão ampla e profunda e não repousa somente em seu valor estético, já que “*as obras de arte são mecanismos elaborados para definir relações sociais, sustentar regras sociais e fortalecer os valores sociais*” (tradução do autor).³⁹

Pode-se, então, perceber que o contexto social se conecta diretamente com a expressão criativa, levando a crer que a arte é socialmente condicionada⁴⁰. É necessário analisar em conjunto as estruturas de poder da sociedade da época e seus processos econômicos, bem como o trajeto pessoal do artista também se mostra importante. Sobre este tema, Norbert Elias, ao fazer um panorama sobre a vida e a obra de Wolfgang Amadeus Mozart, afirma:

Os problemas observáveis dos seres humanos são categorizados por conceitos de classe rebaixados a clichês, como "nobreza", "burguesia", "feudalismo" e "capitalismo". Categorias como estas bloqueiam o acesso a uma maior compreensão do desenvolvimento da música e da arte em geral. Esta só é possível se a discussão não se restringir aos processos econômicos ou aos desenvolvimentos da música, e se, ao mesmo tempo, for feita uma tentativa de iluminar o destino das pessoas que produziam música e outras obras de arte no interior de uma estrutura social em transformação.⁴¹

Ainda na seara do contexto social (e também do trajeto pessoal), mas desta vez não fazendo referência ao artista, mas sim ao consumidor das obras artísticas, é preciso ter em conta que o gosto, ou a propensão para o consumo, está diretamente ligado à educação formal (o nível

³⁸ GEERTZ, Clifford. “Art as a cultural system”. MLN, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol 91, No 6, p. 1488, Dez., 1976. Disponível em: <http://culturalheritage.ceistorvergata.it/virtual_library/art_as_system.pdf>, acesso em 10 de setembro de 2018.

³⁹ GEERTZ, Clifford. “Art as a cultural system”. MLN, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Vol 91, No 6, p. 1478, Dez., 1976. Disponível em: <http://culturalheritage.ceistorvergata.it/virtual_library/art_as_system.pdf>, acesso em 10 de setembro de 2018. Original: “(...) that works of art are elaborate mechanisms for defining social relationships, sustaining social rules, and strengthening social values.”

⁴⁰ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 31.

⁴¹ ELIAS, Norbert. Mozart: sociologia de um gênio. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, p.28.

escolar ou número de anos de estudo) e à origem social. Efetivamente, esta vai ter papel preponderante na duração daquela.⁴²

A obra de arte só interessa e ganha significado para quem possui o “*código segundo o qual ela é codificada*”.⁴³ Quem não possui as referências necessárias não consegue ultrapassar a camada primária do sentido (construída a partir da experiência existencial) em direção à camada dos sentidos secundários (ou do significado), devido ao fato de não possuir “*os conceitos que, superando as propriedades sensíveis, apreendem as características propriamente estilísticas da obra*”.⁴⁴

O gosto se torna elemento de classificação e “*os sujeitos sociais distinguem-se pelas distinções que eles operam entre o belo e o feio, a distinto e o vulgar; por seu intermédio, exprime-se ou traduz-se a posição desses sujeitos nas classificações objetivas*”⁴⁵. Esta distinção estende-se também a aspectos ordinários da vida, segundo Pierre Bourdieu:

E nada determina mais a classe e é mais distintivo, mais distinto, que a capacidade de constituir, esteticamente, objetos quaisquer ou, até mesmo, "vulgares" (por serem apropriados, sobretudo, para fins estéticos, pelo "vulgar") ou a aptidão para aplicar os princípios de uma estética "pura" nas escolhas mais comuns da existência comum - por exemplo, em matéria de cardápio, vestuário ou decoração da casa.⁴⁶

Portanto, é importante destacar o poder de divisão da arte e a necessidade de enfrentamento desta questão. Seja como consumidor ou autor, a apreciação ou a produção da obra de arte está condicionada ao contexto econômico e social do indivíduo. E mais, também exerce “*independentemente de nossa vontade e de nosso saber, uma função social de legitimação das diferenças sociais*”.⁴⁷

A partir das reflexões sobre a relação entre arte e cultura fica mais fácil a tentativa de traçar um paralelo entre arte e Direito. Antes, é importante destacar que a bibliografia sobre o tema tem alguma extensão quando trata sobre direitos autorais no campo das artes ou o

⁴² BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 9

⁴³ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 10.

⁴⁴ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 10

⁴⁵ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 13

⁴⁶ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 13

⁴⁷ BOURDIEU, Pierre. A distinção: crítica social do julgamento. São Paulo: EDUSP, 2008, p. 14

benefício do uso didático de filmes em sala de aula. Mas estes tópicos não serão esmiuçados neste trabalho.

Tendo-se em conta que o Direito pressupõe alguma rigidez, no sentido mesmo de salvaguardar conquistas históricas que somente foram possíveis após muita luta⁴⁸ e a arte, de maneira distinta, não se atém a critérios rígidos, mas, antes, valoriza a subversão e o disruptivo, pode parecer difícil encontrar zonas de sintonia. Entretanto, no campo da hermenêutica é que encontramos um importante benefício da associação entre arte e Direito⁴⁹, como se verá nos parágrafos a seguir.

Uma vantagem da aproximação entre dois campos aparentemente tão distintos se funda no caráter apelativo da obra de arte. A autora Ada Siqueira aborda este benefício ao tratar especificamente sobre a obra literária:

Ao contrário do direito, a obra literária não se apresenta como uma criação encerrada, ela instiga um raciocínio de continuidade e de eterna criação, ajudando a resgatar uma lógica construtiva de raciocínio por vezes extinta quando se mira o texto legal. Como requisito para sua existência, a obra de arte somente existe a partir do momento em que a vemos e que, através de sua interpretação, garantimos sua existência e reflexo no mundo real. Nesse sentido, o direito, igualmente, existe apenas a partir do momento em que é lido, apresentando-se como nada mais do que uma tarefa a cumprir.⁵⁰

No campo das artes, diferentes tipos de interpretação se fundam em diferentes teorias sobre o que é a arte, se esta ou aquela é considerada uma boa arte ou para o que serve. Para Ronald Dworkin, citado por Ada Siqueira, “*a questão é tão banal que poderia muito bem ser colocada de outra maneira – diferentes teorias de arte são geradas por diferentes teorias de interpretação*”⁵¹, o mesmo também podendo ser aplicado ao Direito. Diferentes definições de

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. “A era dos direitos”, Rio de Janeiro: Campos, 2004, p. 9.

⁴⁹ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. A cegueira da justiça: diálogo iconográfico entre arte e direito. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 83

⁵⁰ SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de. “Notas sobre direito e literatura: o absurdo do direito em Albert Camus”. Florianópolis: Ed. da UFSC/Fundação Boiteux, 2011, p. 44.

⁵¹ DWORKIN, Ronald, “Uma questão de princípio” (2000) apud SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de. “Notas sobre direito e literatura: o absurdo do direito em Albert Camus”. Florianópolis: Ed. da UFSC/Fundação Boiteux, 2011, p. 74

justiça, igualdade, democracia, etc., demonstram diferenças estruturais na atividade hermenêutica, entretanto:

Essa divergência, no entanto, não se resume à abstração conceitual. Dworkin expõe um terreno ainda mais indefinido, que diz respeito à experiência, ao treinamento e ao conhecimento do intérprete. Nesse sentido, a verdade e a interpretação de um objeto, poema, pintura ou dispositivo legal é a leitura que melhor atende à responsabilidade do intérprete dada pela melhor interpretação da prática a que eles pertencem.⁵²

Pode-se, dessa forma, assumir que a arte tem o potencial de “*reconhecer aspectos da realidade que o paradigma, ou que a Ciência do Direito não é capaz ou não se propõe a reconhecer*”⁵³, sendo necessário que se aceite sua capacidade analítica e de reflexão. A ousadia da obra de arte se estende ao direito mesmo antes de ser considerada como viável em âmbito jurídico, já que, como afirma Ada Siqueira:

[...] a obra de arte é o meio mais eficaz para se garantir a absorção dos efeitos que o direito possui na sociedade que regula: seja através da ruptura de raciocínio que ela enseja, seja através do real exercício de alteridade que ela desencadeia – somente ela é capaz de representar a surpresa, apresentar o incomum e suspender o cotidiano do direito.⁵⁴

Para finalizar o tópico, mas sem pretensões de esgotar a discussão sobre o tema, pode-se afirmar a importância do instante interpretativo tanto para a arte quanto para o Direito. De acordo com Marcílio Toscano Franca Filho:

O momento preciso em que arte e direito se entrecruzam é o complexo momento da compreensão/interpretação: como objetos culturais que são, arte

⁵² SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de. “Notas sobre direito e literatura: o absurdo do direito em Albert Camus”. Florianópolis: Ed. da UFSC/Fundação Boiteux, 2011, p. 74.

⁵³ SIQUEIRA, Ada, Bogliolo Piancastelli de.; ZAMBONATO, Carolina Duarte.; CAUME, Marina. “Direito e arte: uma abordagem a partir do cinema e da literatura”. Revista Discenso. Ano I, nº 1, 2009. Disponível em: <<http://petdireito.ufsc.br/revista-discenso/>>, acesso em 10 de setembro de 2018, p. 145.

⁵⁴ SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de. “Notas sobre direito e literatura: o absurdo do direito em Albert Camus”. Florianópolis: Ed. da UFSC/Fundação Boiteux, 2011, p. 146.

e direito reinventam, recriam, revêem e reinterpretam o mundo constantemente e só fazem algum sentido se são interpretados/compreendidos pelos seus destinatários. Arte e direito são inventores e invenções do mundo, expondo continuamente o diálogo com a realidade. Assim, tanto a obra de arte como a norma jurídica nascem para ser interpretadas/compreendidas e como um modo de interpretar e compreender o mundo em redor. Direito e arte demandam essa diuturna dimensão hermenêutica de compreensão e interpretação.⁵⁵

Além da contribuição que a arte pode propiciar ao Direito, tanto a cultura como a arte são, antes, objeto de regulação jurídica. Ou seja, o Direito se ocupa de regular juridicamente realidades como arte, patrimônio cultural etc. e o faz sempre com consulta a disciplinas não jurídicas.⁵⁶ é pertinente o que diz a autora Carla Amado Gomes, apesar de se referir especificamente a patrimônio cultural: “*A avaliação do valor cultural de um bem situa-se num domínio em que o Direito está completamente dependente de juízos apoiados em conhecimentos de outras ciências*”.⁵⁷

1.3 Proteção constitucional e jusfundamental da cultura e da arte

A expressão “Direitos Fundamentais” agrupa em sua substância uma série de significados. Em uma acepção vulgar, pode-se dizer que são direitos especiais, com grande relevância e que merecem proteção preferencial (em relação aqueles que não recebem esta mesma denominação). Para importantes correntes filosóficas do Direito temos respostas semelhantes. Ao se referir as suas origens, José de Melo Alexandrino pontua que:

Os direitos fundamentais são uma *criação recente* (e frágil) na história da humanidade. O seu nascimento surge no lastro de um *lento processo* que, ao

⁵⁵ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. “A cegueira da justiça: diálogo iconográfico entre arte e direito”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003, p. 83

⁵⁶ ALEXANDRINO, José de Melo. “O conceito de bem cultural”. Disponível em <<https://www.icjp.pt/content/o-conceito-de-bem-cultural>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

⁵⁷ GOMES, Carla Amado. “Textos dispersos de direito do patrimônio cultural e de direito do urbanismo. Lisboa: AAFDL, 2008, p. 31.

longo de muitos séculos, associa o desenvolvimento de concepções religiosas e filosóficas, grandes movimentos sociais e políticos e uma multiplicidade de fórmulas e de instituições jurídicas.⁵⁸

Quanto a critérios formais de caracterização, Paulo Bonavides, citando Carl Schmitt, explicita três preceitos para definir os direitos fundamentais. O primeiro determina que podem ser assim designados todos os direitos ou garantias citados e especificados na constituição. O segundo ensina que são considerados direitos fundamentais aqueles que recebem um grau maior de garantia ou segurança, podendo ser alterados apenas através de emenda à constituição (ou são imutáveis). O terceiro e último, estabelece que os direitos fundamentais “*variam conforme a ideologia, a modalidade de Estado, a espécie de valores e princípios que a Constituição consagra. Em suma, cada Estado tem seus direitos fundamentais específicos*”.⁵⁹

Algumas características gerais podem ser elencadas quando nos referimos aos direitos fundamentais. A historicidade é fácil de ser visualizada, pois, como qualquer direito, os direitos fundamentais são históricos. Eles são frutos da evolução e do contexto histórico, muita luta e conflitos, não nasceram todos de uma vez. Acerca disto, Norberto Bobbio afirma:

Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem — que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens — ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor.⁶⁰

A inalienabilidade também é marca dos direitos fundamentais e se funda na dignidade da pessoa humana, pois o indivíduo não é livre para ter ou não dignidade, o Direito não pode permitir tal faculdade. Afirma Paulo Gustavo Gonet Branco que a “*inalienabilidade traz uma consequência prática importante — a de deixar claro que a preterição de um direito*

⁵⁸ ALEXANDRINO, José Melo. “Direitos fundamentais: introdução geral”. Cascais: Princípia, 2011, p. 11.

⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 561.

⁶⁰ BOBBIO, Norberto. “A era dos direitos”, Rio de Janeiro: Campos, 2004, p. 9.

fundamental não estará sempre justificada pelo mero fato de o titular do direito nela consentir”.⁶¹

Outra característica importante é a vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais. Estes encontram-se previstos na Constituição, sendo, desta forma, a justa medida para a organização e limitação dos poderes organizados. De acordo com Paulo Gustavo Gonet Branco:

A constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam considerados meras autolimitações dos poderes constituídos — dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário —, passíveis de serem alteradas ou suprimidas ao talante destes. Nenhum desses Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental, que lhes é superior. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem.⁶²

Determinar as características primordiais dos direitos fundamentais não é tarefa das mais simples. Entretanto, este empenho é importante para reconhecer direitos fundamentais implícitos ou que não se encontram no catálogo expresso da Constituição. Tanto a Constituição brasileira, quanto a portuguesa, contém cláusulas expressas que não limitam os direitos fundamentais apenas aos expressamente nelas inseridos.⁶³

Do ponto de vista constitucional e jusfundamental, a preocupação com a cultura se inicia a partir do momento em que o tema passa a integrar os textos constitucionais sob o título especial da ordem econômica, social, educação e cultura, conforme ocorreu com a Constituição Mexicana de 1918, cujos reflexos seriam vistos sobre as Cartas Políticas produzidas entre as duas Grandes Guerras Mundiais.⁶⁴

⁶¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Saraiva, 2012, p.216

⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Saraiva, 2012, p.218-219

⁶³ Art. 16º/1 da Constituição da República Portuguesa: “Os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional”. Art. 5º, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil: “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.”

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. “Ordenação Constitucional da Cultura”. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 39.

Vale a pena mencionar o conceito de “Constituição da Cultura”, aclarado também pelo autor Vasco Pereira da Silva:

A perspectiva de autonomização conceptual da Constituição da Cultura (dentro do "todo" constitucional, bem entendido), de resto, está de acordo com o entendimento da "teoria da constituição como ciência da cultura" - que, como se tem vindo a demonstrar, faz do Direito Constitucional uma disciplina cultural e da cultura um dos objectos da(s) ciências(s) jurídica(s) -, na medida em que introduz, no interior da própria lei fundamental, a relação de interdependência recíproca entre esses dois domínios "do saber". Assim, a Constituição da Cultura - enquanto elemento essencial da Constituição - deve ser vista como uma manifestação própria da realização do Estado de Direito e da democracia - ao lado das suas demais dimensões, nomeadamente, política, económica, social. Até porque os próprios conceitos de Estado de Direito e de democracia são noções culturais, para não lhes chamar mesmo "conquistas culturais" ou "civilizacionais" das sociedades modernas.⁶⁵

Dentre os direitos culturais elencados⁶⁶ é preciso analisar como podem estar aptos a receber a alcunha de direitos fundamentais. Sobre este aspecto, Francisco Humberto Cunha Filho traçou alguns perfis que precisam ser preenchidos:

1) devem estar inseridos no texto constitucional, preferencialmente no capítulo dos direitos e garantias fundamentais; 2) se não estiverem na Constituição, a sua existência deve ser tão significativa ao ponto de ser abraçada pelos princípios que informam o conjunto de direitos fundamentais, em seu aspecto material, dos quais sobressai-se o que justifica e sintetiza os demais, a multimencionada dignidade da pessoa humana.⁶⁷

Entretanto, na prática, *“os direitos culturais têm recebido menos atenção e, conseqüentemente, são menos desenvolvidos em termos de conceituação legal do que os*

⁶⁵ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, p. 55.

⁶⁶ Na Constituição da República Portuguesa encontram-se a nível de “direitos, liberdades e garantias” no artigo 42º, números 1 e 2 e na parte dos “direitos económicos, sociais e culturais”, nos artigos 73º, números 1 e 3, e 78º. Na Constituição da República Federativa do Brasil estão em uma seção do capítulo “da educação, da cultura e do desporto” inserida no título “da ordem social”, composta pelos artigos 215º e 216º.

⁶⁷ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro”. Fortaleza: Brasília Jurídica, 2000, p. 41.

direitos civis, políticos, econômicos e sociais”.⁶⁸ Prova disto é que apenas em 2009 os direitos culturais começaram a receber monitoramento no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), tendo sido uma das últimas áreas a receber o acompanhamento de uma especialista independente,⁶⁹ apesar de o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais já ter tratado do tema muito antes, em 1966.

Os direitos culturais proporcionam aos indivíduos, de forma singular ou enquanto grupo, a construção de suas vocações. De acordo com o autor Patrice Meyer-Bisch:

A filosofia dos direitos culturais está associada a uma filosofia da vinculação entre a pessoa individual e seus ambientes culturais. Os direitos culturais podem ser definidos como os direitos de uma pessoa, sozinha ou coletivamente, de exercer livremente atividades culturais para vivenciar seu processo nunca acabado de identificação, o que implica o direito de aceder aos recursos necessários para isso.⁷⁰

Para sedimentar os direitos culturais enquanto direitos fundamentais, convém fazer a contextualização com os direitos humanos. Em grande medida, apesar das distinções, é mais relevante salientar os pontos convergentes entre ambos os termos.

Os direitos fundamentais precisam, de antemão, estar afinados com o sistema internacional de direitos humanos, “*sendo resultado, complemento ou extensão, no ordenamento nacional, das normas dispostas nos tratados, convenções, declarações e demais documentos internacionais, com o devido reconhecimento pelos respectivos organismos competentes*”.⁷¹

⁶⁸ DONDERS, Yvonne. “Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011), p. 75.

⁶⁹ VARELLA, Guilherme Rosa. “Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil”. Rio de Janeiro: Azougue, 2014, p. 46.

⁷⁰ MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011), p. 28

⁷¹ VARELLA, Guilherme Rosa. “Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil”. Rio de Janeiro: Azougue, 2014, p. 52.

Há que se ressaltar, também, que os direitos culturais decorrem dos direitos humanos (e deles são parte integrante⁷²), assim, tudo o que vale para estes, também vale para aqueles.⁷³ Embora possa parecer, num primeiro momento, que alguns direitos humanos não tenham ligação direta com a cultura, a maioria deles possui implicações culturais e, em síntese, os direitos culturais “*compreendem uma ampla gama de disposições sobre direitos humanos provenientes dos instrumentos legais dos direitos humanos que desempenham um papel na preservação e no desenvolvimento das culturas*”.⁷⁴

O autor Jesús Prieto de Pedro resumiu a essencialidade dos direitos culturais (e sua categorização dentro dos direitos fundamentais) da seguinte maneira:

Por tudo isso, e como conclusão, proponho entender os direitos culturais como aqueles direitos fundamentais que garantem o desenvolvimento livre, igual e fraterno dos seres humanos em seus diferentes contextos de vida, valendo-nos dessa singular capacidade que temos, entre os seres vivos, de simbolizar e criar sentidos de vida que podemos comunicar aos outros.⁷⁵

A *Constituição da República Portuguesa* aborda diretamente a cultura em seu artigo 42, que dispõe sobre a liberdade de criação intelectual, artística e científica. Por mais que mencione a palavra “cultura” em diversos momentos, não se ocupa de defini-la, já que “*a cultura é um conceito aberto, irreconduzível a qualquer definição imposta por instâncias ou instituições políticas ou a qualquer caracterização tipológico-formal*”.⁷⁶

Um aspecto importante a ser destacado é a relação da liberdade de criação cultural (artigo 42) com a liberdade de aprender e ensinar (artigo 43) e o direito a educação, cultura e ciência (artigo 73 e seguintes), visto que “*para que seja possível produzir cultura torna-se*

⁷² MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011), p. 32

⁷³ TEIXEIRA COELHO, José. “Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC. São Paulo: Itaú Cultural, nº 3 (set./dez. 2007), p. 12, 2007

⁷⁴ DONDERS, Yvonne. “Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011), p. 78.

⁷⁵ PEDRO, Jesús Prieto de. “Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011), p. 47

⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 620.

necessário receber cultura, o que implica educação”.⁷⁷ E ainda que: “*não há liberdade de criação cultural sem liberdade de aprender, e também de ensinar*”.⁷⁸

Não se pode entender a liberdade de cultura tão somente como a liberdade de criar, mas também como a liberdade de fruição. O direito de criação cultural está inserido no campo dos direitos, liberdades e garantias, enquanto o direito à fruição cultural é um direito econômico, social e cultural.⁷⁹ A CRP, em seu artigo 78, estabelece o direito à fruição e criação cultural e conforme ensina Jorge Miranda:

Sem liberdade de criação não pode haver divulgação e fruição. Reciprocamente, só pode criar cultura quem recebe e frui cultura. Daí que, por outro lado, incumba ao Estado, em colaboração com todos os agentes culturais, apoiar as iniciativas que estimulem a criação individual e colectiva, nas suas múltiplas formas e expressões, e uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade e incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de acção cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no País em todos os domínios.⁸⁰

A *Constituição da República Federativa do Brasil* trata da cultura em diversos momentos⁸¹, mas dedica uma seção específica em seu capítulo III, seção II, artigos 215 e 216, dentro do Título VIII. O artigo 215 estabelece que é dever do Estado garantir o exercício pleno dos direitos culturais, bem como o acesso às fontes de cultura nacional, e ainda o apoio, valorização e difusão das manifestações culturais. O artigo 216 se ocupa de elencar o

⁷⁷ MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. “Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 923.

⁷⁸ MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. “Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 923.

⁷⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 925.

⁸⁰ MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. “Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 924.

⁸¹ “A Constituição Brasileira de 1988 refere-se à cultura nos arts. 5º, IX, XXVII, XXVIII e LXXIII, e 220, §§ 2º e 3º, como manifestação do direito individual e de liberdade e direitos autorais; nos arts. 23, 24 e 30, como regras de distribuição de competência e como objeto de proteção pela ação popular; nos arts. 215 e 216, como objeto do direito e patrimônio brasileiro; no art. 219, como incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural; no art. 221, como princípios a serem atendidos na produção e programação das emissoras de rádio e televisão; no art. 227, como um direito da criança e do adolescente; e no art. 231, quando reconhece aos índios a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e quando fala em terras tradicionalmente ocupadas por eles, necessárias à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”. In: SILVA, José Afonso da “Ordenação Constitucional da Cultura”. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 42.

patrimônio cultural material e imaterial brasileiro e em seus parágrafos estabelece instrumentos de gestão, proteção e incentivo fiscal.

Francisco Humberto Cunha Filho afirma que o artigo 215 não precisaria ser tão extenso quanto realmente é, posto que o seu complemento são manifestações específicas de direitos culturais, entretanto:

possuem uma utilidade, evidenciada em palavras substanciais neles contidas: acesso, apoio, incentivo, valorização e difusão. A serventia é a de exibir que o Estado, ao garantir o exercício dos direitos culturais, tem múltiplos papéis, ajustáveis conforme o direito a que se referem. Em gênero, podem consistir em abstenções e atuações, que podem ser divididas em prestações e estímulos que, por seu turno, são positivos ou negativos, conforme se queira incrementar ou inibir certas práticas.⁸²

Ainda assim, apesar de sua extensão, não abarca todos os direitos culturais do ordenamento brasileiro nem sua complexidade inerente, mas por outro lado *“serve para o delineamento jurídico pretendido e evita o alargamento indiscriminado com relação ao entendimento de cultura para afirmação dos direitos culturais”*.⁸³

José Afonso da Silva também⁸⁴ destaca a dupla dimensão dos direitos culturais na Constituição Brasileira. A primeira é de direito objetivo, sendo a obrigação do Estado em possibilitar o exercício dos direitos culturais por todos. A segunda dimensão é de direito subjetivo, já que, se cabe ao Estado a garantia dos referidos direitos, cabe aos cidadãos reivindicá-los.⁸⁵

É especialmente relevante o ensinamento de Vasco Pereira da Silva quando enumera os cinco tipos de direitos subjetivos fundamentais relativos ao direito à cultura, além de um dever por parte dos particulares e deveres por parte dos poderes públicos:

⁸² CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais no Brasil”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011);

⁸³ VARELLA, Guilherme Rosa. “Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil”. Rio de Janeiro: Azougue, 2014, p. 83

⁸⁴ Assim como José Afonso da Silva, Vasco Pereira da Silva também menciona a perspectiva objetiva (valores, princípios e regras) e a perspectiva subjetiva nas relações jurídicas de cultura da Constituição Portuguesa. SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, p. 55.

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. “Ordenação Constitucional da Cultura”. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 48.

a) cinco tipos de direitos subjetivos fundamentais: o direito de criação cultural, o direito de fruição cultural, os direitos de participação ou de ‘quota-parte’ nas políticas públicas de cultura, o(s) direito(s) de autor e o direito de fruição do patrimônio cultural. Destes, os três primeiros podem ser considerados, do ponto de vista do respectivo conteúdo, como sendo de caráter geral – os direitos de criação cultural, fruição cultural, e de participação nas políticas públicas de cultura -; e os de caráter especial – o direito de autor (de natureza especial em relação ao direito de criação cultural) e o direito de fruição do patrimônio cultural (especial relativamente ao direito de fruição cultural); b) um dever fundamental dos particulares (em matéria de defesa e de valorização do patrimônio cultural); c) um grande número de deveres, tarefas e princípios jurídicos de atuação dos poderes públicos, que se encontram ‘funcionalizados’ à realização imediata das posições jurídicas fundamentais.⁸⁶

Não obstante a amplitude assinalada, neste trabalho, o direito à cultura é estudado sobretudo na dimensão de produção cultural artística, mais especificamente no campo do cinema e do audiovisual⁸⁷. É cirúrgico o apontamento feito por Rosana Ribeiro Felisberto sobre o tema:

Partindo da ideia de que o acesso à cultura e a possibilidade de produção cultural configuram um direito e, em decorrência, implicam um dever de proteção e incentivo por parte do Estado, a promoção das manifestações e fruição culturais ganham contornos maiores do que o de política cultural, tornando-se exigível por parte dos cidadãos. Desta forma, mecanismos de incentivo à cultura que contemplem o setor do audiovisual são necessários, tendo em vista que produzir um produto audiovisual é uma atividade complexa e possui grande pressão do mercado, sendo bastante dispendiosa, o que reduz muito o acesso à sua produção.⁸⁸

⁸⁶ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, p. 70.

⁸⁷ Conceitos que serão elucidados no tópico a seguir.

⁸⁸ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 278-287).

A *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948, distingue o direito à cultura em seu artigo 22 de forma menos específica e também em seu artigo 27⁸⁹. A primeira parte deste menciona os direitos de produção e fruição cultural: “*Toda a pessoa tem o direito de tomar parte livremente na vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar no progresso científico e nos benefícios que deste resultam*”; já a segunda parte refere-se a direitos autorais: “*Todos têm direito à proteção dos interesses morais e materiais ligados a qualquer produção científica, literária ou artística da sua autoria.*”

A dimensão de participação na vida cultural é a chave para entender a discussão deste trabalho, pois o âmbito da produção cultural está nela inserida. Outro diploma internacional que menciona a participação é o *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1966, que “*consagra expressamente o direito à cultura nas suas múltiplas vertentes - de liberdade, de prestação e de participação*”.⁹⁰ A proteção internacional também está presente no *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, de 1966; na *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem* e em textos da UNESCO.⁹¹

Dessa forma, tendo como base o que foi evidenciado anteriormente, pode-se concluir que os direitos culturais são direitos constitucionais atuais e fundamentais e que “*devem ser compreendidos dentro do complexo marco dos direitos humanos, também reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem*”.⁹²

Além disso, para que o direito de participação na vida cultural se faça presente é necessário tanto uma atitude negativa por parte do Estado, a partir da não interferência nas práticas culturais e acesso a bens culturais, como uma atitude positiva que garanta “*condições prévias para a participação, facilitação e promoção da vida cultural e acesso e preservação de bens culturais*”.⁹³ Sendo assim:

⁸⁹ GUERREIRO, Gabriela de Grande. “As crises passam e a cultura fica? Uma análise do papel do Estado face ao direito de participação na vida cultural nas democracias brasileira e portuguesa”. Porto, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade do Porto, p. 24

⁹⁰ SILVA, Vasco Pereira da. “A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura”. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2007, p. 45.

⁹¹ Como a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972; a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, de 2001; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, de 2003 e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, de 2005.

⁹² SILVA, José Afonso da, 2001, “Ordenação Constitucional da Cultura”. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 50

⁹³ GUERREIRO, Gabriela de Grande. “As crises passam e a cultura fica? Uma análise do papel do Estado face ao direito de participação na vida cultural nas democracias brasileira e portuguesa”. Porto, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade do Porto, p. 32.

Os direitos culturais são implementados através de uma política pública para a cultura, especialmente através de medidas positivas, no sentido de assegurar que existam condições prévias para participar da vida cultural, promovê-la, facilitá-la, bem como dar efetivo acesso aos bens culturais, ao patrimônio cultural, e também preservá-los.⁹⁴

Na esteira do que afirmou a autora no trecho acima, os direitos sociais carecem de uma intervenção do Estado para sua efetivação, são direitos positivos e têm custos. Todavia, com relação aos custos públicos que estes direitos possam ter, é indispensável mencionar que eles não estão associados apenas aos modernos direitos sociais, mas também existem no tocante aos clássicos direitos e liberdades, como afirma José Casalta Nabais:

Uma ideia que, transitando do plano geral dos deveres fundamentais ou custos lato sensu dos direitos para o plano mais particular dos custos financeiros públicos dos direitos, nos conduz forçosamente à conclusão de que todos os direitos fundamentais têm custos financeiros públicos. Por isso, do ponto de vista dos custos comunitários, que o mesmo é dizer do ponto de vista dos custos para os contribuintes, a tradicional e arreigada distinção dicotômica, quando não mesmo maniqueísta, entre direitos negativos ou direitos de liberdade e direitos positivos ou direitos de prestações, não faz o menor sentido. Na verdade, não obstante o enorme poder de atracção que vem exercendo sobre a doutrina, em virtude do potencial de simplificação, que como linguagem dicotômica ou binária inevitavelmente contém, sobretudo face à actual realidade jusfundamental em expansão quase até ao infinito, estamos frente a uma distinção praticamente inútil.⁹⁵

O que precisa ficar claro para este trabalho é a natureza positiva do direito à fruição e criação cultural. Conforme pontuam Gomes Canotilho e Vital Moreira ao comentarem a *Constituição da República Portuguesa*:

⁹⁴ KAUARK, Giuliana. “Os Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura do Brasil”. Políticas Culturais em Revista, v. 7, nº 1, 2014, p. 126. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/10657>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

⁹⁵ NABAIS, José Casalta. “A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos”. Revista Direito Mackenzie, São Paulo, v. 3, nº 2, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

Como “direito social” de natureza positiva, o direito à fruição e criação cultural traduz-se ainda em variadas incumbências do Estado (*lato sensu*) compreendendo o poder público em geral, incluindo as demais entidades públicas, algumas das quais são expressamente enunciadas na Constituição e que, desse modo, adquirem natureza de verdadeiras imposições constitucionais.⁹⁶

Portanto, a possibilidade de produção cultural será o viés aqui explorado. Intervir nas decisões acerca da política cultural, seja para o acesso ou para a produção cultural, é um direito do cidadão⁹⁷, e é apenas possível quando se encara a cultura como algo realmente importante, *valioso*, para a sociedade.

⁹⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 928.

⁹⁷ CHAÚÍ, Marilena. Cidadania cultural – o direito à cultura. São Paulo: Edição Fundação Perseu Abramo, 2006, p. 138

CAPÍTULO 2. O CINEMA E O AUDIOVISUAL

2.1 Diferenças e complementaridades

Esta dissertação ocupa-se da produção cinematográfica e audiovisual, pelo que se torna necessário não apenas diferenciar cinema e audiovisual, mas também mostrar a complementaridade existente. Além das regras constitucionais presentes em ambos os países, existem também as legislações infraconstitucionais que “*podem ter o caráter de políticas públicas de cultura, fazer parte do conjunto normativo das atividades culturais ou disporem especificamente sobre a concretização destes direitos [culturais] em determinadas circunstâncias*”⁹⁸, regulamentando e especificando a correta aplicação dos direitos culturais.

Inicialmente, cumpre destacar que a legislação brasileira, através da Medida Provisória n° 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, em seu artigo 1º, inciso I, define, primeiramente, a obra audiovisual como sendo o:

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

Em seguida, o inciso II, estipula que a obra cinematográfica é uma obra audiovisual, mas com a especificidade da matriz original de captação que deve ser “*uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição*”. Ou seja, a obra

⁹⁸ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 87.

cinematográfica nada mais é do que uma obra audiovisual feita primordialmente e como primeira intenção para a exibição em salas de cinema.

Já em Portugal, o diploma que disciplina o tema é a Lei nº 55/2012, de 6 de setembro, a conhecida como *Lei do Cinema*. Neste caso também foi definida primeiramente a obra audiovisual, para depois estabelecer a obra cinematográfica. Assim ficou na alínea h)⁹⁹ do artigo 2º: “*Obras audiovisuais, as criações intelectuais expressas por um conjunto de combinações de palavras, música, sons, textos escritos e imagens em movimento, fixadas em qualquer suporte, cujas características técnicas da produção final permitam a transmissão televisiva*”. Em seguida, a alínea i)¹⁰⁰ delimita a obra cinematográfica ao apenas diferenciá-la na última frase, substituindo a “*transmissão televisiva*”, por “*exibição em salas de cinema*”. Resta claro que a lei portuguesa foi mais específica do que a brasileira ao circunscrever a obra audiovisual à transmissão televisiva.

Entretanto, tal peculiaridade não impede a correta compreensão e análise de ambos os países. Para já, é importante destacar para o seguimento deste trabalho:

Logo, uma obra cinematográfica é toda a obra audiovisual cujo destino seja principalmente a exploração via mercado através da exibição cinematográfica. Entretanto, deve-se salientar que nem toda obra cinematográfica tem como objetivo a exploração via mercado. Existem filmes que não chegam às salas de exibição, e também aqueles que apresentam distribuição e exibição gratuitas.¹⁰¹

Também assim o afirma a autora Bernadette Lyra:

Apesar de inserido, atualmente, no fluxo da produção, difusão e distribuição do sistema audiovisual das comunicações, por força da interconexão promovida pelo desenvolvimento, diversificação e flexibilidade das técnicas

⁹⁹ Após alteração pela Lei nº 28/2014.

¹⁰⁰ Após alteração pela Lei nº 28/2014.

¹⁰¹ MICHEL, Rodrigo Cavalcante. “A Indústria Cinematográfica no Brasil: análise da produção, distribuição e exibição de filmes nacionais no período 1995-2009”. Uberlândia, 2011. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, p.30

que sustentam as mídias audiovisuais, o cinema continua a dispor de um meio de difusão e distribuição específico: as salas de projeção.¹⁰²

Com relação a nem toda a obra cinematográfica ter como fim a exploração comercial, será abordada mais a frente, em tópico específico, a questão da distribuição e exibição. Além disso, por se tratar de uma arte que se enquadra no contexto da indústria cultural, como também se verá a seguir, a delimitação de quem está apto a receber financiamento estatal para produção será igualmente referida.

As inovações tecnológicas são as responsáveis pela existência do conceito de audiovisual. Antes, havia a perspectiva de produção de uma obra diretamente para o cinema¹⁰³ e a produção diretamente para televisão. Entretanto, com a popularização da internet e das mídias digitais, é possível fazer transmissões em tempo real através de sites como *Youtube*, *Facebook*, *Instagram* etc.:

Estamos vivenciando um tempo em que a diversificação e flexibilização dos meios técnicos audiovisuais, produzidos pelos avanços tecnológicos, provocam a interconexão entre as diferentes técnicas de produção e de consumo e dificultam uma categorização isolada. Dessa forma, torna-se, cada vez mais, possível organizar os meios específicos - cinema, rádio, televisão, vídeo, internet etc. - sob uma categoria audiovisual generalizada.¹⁰⁴

Assim, a lei portuguesa peca ao restringir demasiadamente o termo audiovisual apenas à televisão. Enquanto a lei brasileira, apesar de ser mais antiga, não especifica o meio ou o suporte em que a obra audiovisual poderá ser veiculada. O diploma português acaba por restringir o conceito à transmissão televisiva, deixando mais restrito o espectro do que se pode entender como obra audiovisual. Talvez por isso, a recente publicação do Decreto-Lei nº 25/2018, de 24 de abril, incluiu na alínea m) do seu artigo 2º o conceito de obra multimídia, cuja exploração econômica é feita através da internet ou outros meios de comunicação

¹⁰² LYRA, Bernadette. "Cinema e Audiovisual". Revista Significação, São Paulo, v. 32, nº 1, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/90556/93311>>. acesso em 10, jul. 2018; p. 194.

¹⁰³ Sem ignorar que posteriormente o filme passaria também na televisão, mas a origem da produção seria mesmo para as salas de cinema. Entretanto, programas feitos para a televisão, por exemplo, não chegariam às salas de cinema.

¹⁰⁴ LYRA, Bernadette. "Cinema e Audiovisual". Revista Significação, São Paulo, v. 32, nº 1, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/90556/93311>>. acesso em 10, jul. 2018 p. 184.

eletrônica, e que é definida como “*a obra criativa cinematográfica ou audiovisual cuja exploração econômica inclua a distribuição e acesso em rede, designadamente a Internet e outros meios de comunicação eletrônica, como canal de distribuição no primeiro ano de distribuição, através de qualquer serviço, plataforma ou tecnologia, podendo implicar variantes e adaptações de um conteúdo base*”.

Em que pese o cinema, conforme assinalado, esteja inserido no amplo espectro do que pode ser considerado o audiovisual e as diferenciações feitas por ambas as legislações, denota-se que são conceitos complementares e é comum verificar serem usados pelos autores como termos sinônimos. Dessa forma, a partir daqui será referido apenas “cinema”, “arte cinematográfica”, “obra cinematográfica” ou “indústria cinematográfica”, entre outros, com a intenção de simplificação.

2.2 Um histórico do nascimento e o posicionamento dos Estados brasileiro e português face ao cinema e ao audiovisual

É importante compreender o contexto histórico do surgimento da arte cinematográfica, seu desenvolvimento por todo o século XX e as mais recentes transformações, bem como qual a posição do Estado diante desse percurso, o que se ilustrará considerando o exemplo dos Estados brasileiro e português.

Verifica-se a necessidade de estabelecer uma conjuntura histórica pois “*entre cinema e história, as interferências são múltiplas, por exemplo: na confluência entre a História que se faz e a História compreendida como relação de nosso tempo, como explicação do devir das sociedades. Em todos esses pontos o cinema intervém*”.¹⁰⁵ E não se encerra apenas quanto ao cinema, já que:

¹⁰⁵ FERRO, Marc. “Cinema e História”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 13.

não é possível se ater unicamente ao momento em que o ato acaba de ser praticado e ao dispositivo legal que o regulamenta ou sanciona; é preciso ir mais além, colhendo este e aquele na sua inteira extensão e plenitude, para visualizá-los sob um critério amplo e abrangente; na verdade, se o Direito constitui uma expressão inseparável de qualquer meio social civilizado; e se este Direito não se conserva estático, mas se dinamiza e se transforma na medida em que as condições sociais assim exigem; não há como desvinculá-los da realidade histórica, pois é preciso saber como este Direito foi, até ontem, para entendê-lo, hoje, e melhorá-lo amanhã.¹⁰⁶

A fotografia foi o ponto de partida para o cinema. Este, nada mais é do que uma série de imagens estáticas colocadas em sequência, desta forma criando a ilusão de movimento. Não devemos falar de invenção do cinema, mas de como sua origem foi possível graças a um ambiente propício às novas tecnologias.¹⁰⁷ Desde o final do século XIX, países europeus e os Estados Unidos intensificavam as pesquisas para a produção de imagens em movimento. De acordo com Jean-Claude Bernardet:

É a grande época da burguesia triunfante; ela está transformando a produção, as relações de trabalho, a sociedade, com a Revolução Industrial; ela está impondo seu domínio sobre o mundo ocidental, colonizando uma imensa parte do mundo que posteriormente viria a chamar-se Terceiro Mundo. No bojo de sua euforia dominadora, a burguesia desenvolve mil e uma máquinas e técnicas que não só facilitarão seu processo de dominação, a acumulação de capital, como criarão um universo cultural à sua imagem. Um universo cultural que expressará o seu triunfo e que ela imporá às sociedades, num processo de dominação cultural, ideológico, estético. Dessa época, fim do século XIX, início deste, datam a implantação da luz elétrica, a do telefone, do avião, etc., etc., e, no meio dessas máquinas todas, o cinema será um dos trunfos maiores do universo cultural. A burguesia pratica a literatura, o teatro, a música, etc., evidentemente, mas estas artes já existiam antes dela. A arte que ela cria é o cinema.¹⁰⁸

¹⁰⁶ AZEVEDO, Luiz Carlos de. "História do direito, ciência e disciplina". Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 92, 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67354/69964>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018 p. 32.

¹⁰⁷ MELO, Patrícia Bandeira de. "Uma breve história do cinema". In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 17.

¹⁰⁸ BERNARDET, Jean-Claude. "O que é Cinema". São Paulo: Brasiliense, 1985, pp. 14 e 15.

Dentre os pioneiros podemos citar os Irmãos Lumière, que apresentaram o “cinematógrafo” ao mundo em Paris, em 28 de dezembro de 1895. Quase paralelamente, Thomas Edison já comercializava nos Estados Unidos seu “projecting kinoscope” (que futuramente vai ser aprimorado e vendido como “vitascope”), e os Irmãos Werner, também na França, registravam o “cinégrafo” (posteriormente vendido como “kinetógrafo”).¹⁰⁹

No Brasil, o cinema nasce no Rio de Janeiro, em 1898, graças a Alfonso Segreto que faz a primeira filmagem em solo brasileiro com material vindo da Europa.¹¹⁰ Em Portugal, a origem fica a cargo de Aurélio da Paz dos Reis, responsável pela primeira exibição de filmes portugueses no ano de 1896 na cidade do Porto.¹¹¹

Após a filmagem inaugural de Segreto no Brasil, a produção continua com alguma constância, mas é apenas após 1907, devido a multiplicação de salas fixas, que a produção brasileira aumenta, com filmes documentários e de ficção que alcançam relativo sucesso, até 1911, quando ocorre uma súbita queda, tendo sido produzido apenas um filme em 1912.¹¹² Esta queda talvez possa ser explicada pela transformação do cinema artesanal em indústria nos grandes centros da Europa e América do Norte. Em 1911 é fundada a Companhia Cinematográfica Brasileira, a partir de capital estrangeiro, através da associação de industriais e banqueiros. De acordo com Roberto Moura:

O desenvolvimento da pesquisa tecnológica no setor permitiu a instalação de grandes complexos produtores na Europa e nos Estados Unidos, que agora exigiam novos mercados para suas mercadorias (...) Em 29 de junho de 1911 é fundada formalmente a Companhia Cinematográfica Brasileira, com a gerência de Francisco Serrador (...) Essa nova empresa forma um truste cinematográfico, comprando salas de exibição em todo o país e organizando nosso caótico mercado exibidor em função do produto estrangeiro (...) As empresas brasileiras começam a fechar.¹¹³

¹⁰⁹ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 7

¹¹⁰ BERNARDET, Jean-Claude. “Historiografia clássica do cinema brasileiro”. São Paulo: Annablume, 1992, p. 17.

¹¹¹ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 6.

¹¹² BERNARDET, Jean-Claude. “Historiografia clássica do cinema brasileiro”. São Paulo: Annablume, 1992, p. 34.

¹¹³ MOURA, Roberto, “História do cinema brasileiro” (1987) apud BERNARDET, Jean-Claude. “Historiografia clássica do cinema brasileiro”. São Paulo: Annablume, 1992, p. 46.

Em Portugal, a primeira empresa produtora e distribuidora, a Portugal-Film, fundada em 1899, realiza alguns documentários e reportagens neste primeiro momento. Em 1908 é fundada a Portugália Film, que se limita aos mesmos temas. O ano de 1910 marca o início da produção de filmes de ficção no país, mas sem sucesso no prosseguimento, marcando o período primitivo do cinema português, “*cerca de catorze anos mais ricos de frustrações do que de experiências e iniciativas criadoras*”.¹¹⁴

O início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, apenas reforça a estagnação do cinema brasileiro, já que os equipamentos e filmes que antes eram mais acessíveis, devido à crise na Europa, passam a representar uma barreira. Nesta altura ocorre a ascensão da produção dos Estados Unidos, que assumem a liderança mundial e atingem os mercados internacionais, também à sombra da já referida crise enfrentada pelo mercado europeu.¹¹⁵

Nesta mesma altura, a recente implantação da República em Portugal já havia reconhecido a importância do cinema com um decreto que o alçava a instrumento auxiliar de ensino, mas que acabou por se mostrar letra morta. A entrada do país na Primeira Guerra Mundial ensejou a criação de um serviço cinematográfico junto ao exército, com a consequente realização de diversos documentários.¹¹⁶

Entre os anos de 1912 e 1922, o Brasil vivencia uma brusca queda na produção.¹¹⁷ Este período também coincide com o final da Primeira Guerra Mundial e a definitiva ascensão do cinema produzido em Hollywood, inclusive a nível mundial também.¹¹⁸

No ano de 1918 é criada na cidade do Porto a Invicta-Film, primeira investida real de se instalar uma verdadeira produtora de filmes em Portugal. Seu período de atuação, entretanto,

¹¹⁴ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 15

¹¹⁵ JUNIOR, Nelson Silva. “Cinema Brasileiro primeiros anos: origens e história” in 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia, 2016. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

¹¹⁶ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 16

¹¹⁷ MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 20.

¹¹⁸ JUNIOR, Nelson Silva. “Cinema Brasileiro primeiros anos: origens e história” in 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia, 2016. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

foi curto. Em 1925 precisa fechar as portas em decorrência da concorrência estrangeira, em especial a estadunidense.¹¹⁹

Entre os anos de 1923 e 1933 a produção cinematográfica brasileira consegue algum fôlego e ocorre a descentralização do eixo Rio-São Paulo. O distanciamento dos grandes centros urbanos ficou conhecido como “ciclos regionais”.¹²⁰

Em Portugal, a investida estrangeira é duramente sentida em sua cinematografia e em 1926 instala-se em Portugal a ditadura que “*durante quase meio século, condiciona drasticamente a vida económica, social e cultural do país, afectando a criação e produção nacional, e a entrada de produção estrangeira no país*”.¹²¹

No ano de 1927 é editado o primeiro diploma legal com função de proteger e incentivar a produção nacional portuguesa: a *Lei dos cem metros*. Em 6 de maio do referido ano, o decreto nº 13.564 tornava obrigatória a exibição de um filme português, com no mínimo 100 metros de película, em todo espetáculo cinematográfico. Sobre esta primeira tentativa de proteção, Alves Costa pontua:

Como é óbvio, este decreto, que ficou conhecido por “a Lei dos cem metros”, não deu sequer para criar documentaristas e acabou por ser esquecido antes mesmo de ter sido revogado. No futuro, outras leis proteccionistas virão permitir a realização de um certo número de filmes (muitas vezes em pura perda), mas nunca servirão para assegurar e estabilizar uma cinematografia nacional capaz de cumprir uma função sócio-cultural.¹²²

No Brasil, foi apenas na década de 1930 que o Estado criou os primeiros mecanismos protecionistas. O Decreto nº 21.240 de 4 de abril de 1932 criou a taxa cinematográfica para a educação popular, o serviço de censura dos filmes cinematográficos e regulamentou as tarifas alfandegárias para a importação de matéria prima (película). Em 1937 foi criado o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE).

¹¹⁹ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 21

¹²⁰ MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 21.

¹²¹ LEONARDO, Ágata. “Movie Marketing o caso Português”. Lisboa, 2010. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, p.30.

¹²² COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, pp. 36-37

O cinema em Portugal durante a década de 1930 ainda era uma atividade artesanal. Nesta época, Manuel de Oliveira, que depois viria a se firmar como um dos mais respeitados cineastas do país, filma seu primeiro curta metragem no Porto: “Douro, faina fluvial”. É também o começo do cinema sonoro e o governo português, atento ao sucesso dos primeiros filmes com som, publica o Decreto-Lei 22.966, em 14 de agosto de 1932, que isenta a companhia cinematográfica Tobis Portuguesa do pagamento de contribuições predial e industrial e também estabelece a obrigatoriedade de exibição de filmes sonoros produzidos em estúdios portugueses.¹²³

A influência ideológica do campo cinematográfico fica clara quando, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos exigem uma cota de exibição de seus filmes nos países beneficiados com a ajuda financeira do pós-guerra (90% na França e 95% na Alemanha).¹²⁴

Além da criação de um instituto para produção (o INCE), o Brasil também legislou para tentar evitar a forte investida da produção internacional através de leis que estabeleciam, inicialmente, a obrigatoriedade de os cinemas exibirem anualmente pelo menos um filme nacional de longa-metragem (Decreto-lei nº 1.949 de 30 de dezembro de 1939), que depois foi alargada para pelo menos três (Decreto nº 20.493 24 de janeiro de 1946) e já na década de 1950 ficou estabelecida a proporção de um filme nacional para cada oito estrangeiros (Decreto nº 30.179 de 19 de novembro de 1951).

Em 18 de fevereiro de 1948, já sob o jugo de um regime político ditatorial, é publicada em Portugal a Lei nº 2.027 que cria o Fundo do cinema nacional. O referido diploma determina quais são as fontes de receita do Fundo¹²⁵; estabelece como e a quem o Fundo é destinado¹²⁶; e quais os requisitos do projeto para a concessão.

¹²³ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, pp. 66-67.

¹²⁴ MELO, Patrícia Bandeira de. “Uma breve história do cinema”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 19.

¹²⁵ De acordo com o artigo 6º da Lei nº 2027, nomeadamente: o produto da taxa de licença fornecida pela Inspeção dos Espetáculos; dotações especiais do Estado; donativos e legados particulares; subvenções, subsídios e créditos concedidos por entidades oficiais; multas; e quaisquer outra receita do Fundo do cinema nacional e do Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo na propaganda e difusão do cinema português.

¹²⁶ É destinado a: entidades produtoras de filmes portugueses para cobrir parte dos custos dos filmes; prêmios de méritos artístico e técnico; subsídios para estudos e investigações para aperfeiçoamento técnico e artístico da cinematografia nacional; produção de filmes em curta metragem; criação de uma cinemateca nacional;

Como não poderia faltar, já que é uma lei que pretende a proteção e estímulo do cinema nacional, também define quais as condições para um filme ser considerado português¹²⁷. Outro aspecto importante abordado foi a obrigatoriedade de exibição de filmes portugueses na proporção mínima de uma semana de cinema nacional para cada cinco semanas de cinema estrangeiro.

No ano de 1961 o Decreto nº 50.278, de 17 de fevereiro é publicado no Brasil e tem como função a criação do Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica (GEICINE), um órgão diretamente subordinado à Presidência da República. O GEICINE era composto por 10 membros que, além de representantes da área de educação e cultura, a maioria tinha relação com o setor financeiro e do comércio.¹²⁸ Assim, resta evidente que o Estado percebeu a importância da produção cinematográfica não apenas para o campo da educação e cultura, mas também como indústria.

A atividade cineclubista em Portugal viria a ser regulamentada a partir da criação da Federação Portuguesa dos Cineclubes (Decreto-Lei nº 40.572 de 16 de abril de 1956). Entretanto, este diploma foi apenas um pretexto para controle ideológico, visto que a Federação era controlada pelo SNI (Secretariado Nacional de Informação), um órgão de apoio ao regime político ditatorial existente na altura. De acordo com Alves Costa:

Foi então, também, face ao incremento e vitalidade do movimento cineclubista, que se procurou espartilhar os cineclubes (focos de consciencialização e de resistência) numa Federação controlada pelo SNI. (Decreto-Lei nº 40572, de 16 de Abril de 1956), coisa em que os cineclubes nunca consentiram, embora sobre eles fossem aplicados todos os processos intimidatórios e perseguições (a que alguns não resistiram) directas ou subreptícias. A Federação ficou no papel, mas nunca conseguiu ser operante.¹²⁹

No Brasil, em 1964, ocorre um golpe militar e o país passa a viver, assim como Portugal, um regime ditatorial. Em seguida, é editado o Decreto-Lei nº 43 de 18 de novembro de 1966,

¹²⁷ Precisa ser falado em português; produzido em estúdio ou laboratório pertencente ao Estado ou empresa portuguesa e instalado em território português; e ser representativo do espírito português.

¹²⁸ Como Ministério da Justiça e Negócios Interiores; Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; Superintendência da Moeda e do Crédito; Carteira de Comércio Exterior; Carteira de Câmbio; Conselho de Política Aduaneira.

¹²⁹ COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978, p. 104.

responsável por criar o Instituto Nacional do Cinema (INC) que tem como principal função formular e executar a política governamental relativa ao desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira, ao seu fomento cultural e à sua promoção no exterior. Apesar do contexto de exceção que o Brasil vivia, o Instituto foi importante mecanismo de regulação do setor, como aponta William Martins:

Durante os dez anos de existência, o INC baixou 112 resoluções com o objetivo de regular o setor cinematográfico, bem como instituir premiações para os filmes nacionais. Através dessas resoluções, aumentou de forma considerável a obrigatoriedade de filmes nacionais nas salas de exibição. Se, em 1969, era obrigatório que os cinemas exibissem filmes nacionais por 63 dias, quando o INC foi extinto, em 1975, a obrigatoriedade havia passado para 112 dias.¹³⁰

Em 1963 é criado em Portugal o Centro de Estudos de Pedagogia Audiovisual, através do Decreto-Lei nº 45.418, publicado em 09 de dezembro do referido ano. O centro tinha como função a formação técnica de profissionais da área do cinema e audiovisual e sua aplicação nos ramos de ensino. A indicação da direção ficava a cargo do Ministério da Educação, deixando claro que a função do centro não tinha ligação direta com a produção, mas com a aplicação do cinema ao ensino e educação.

A Embrafilme, Empresa Brasileira de Filmes S. A., é criada a partir do Decreto-Lei nº 862 de 12 de setembro de 1969. Este foi o começo do fim para o Instituto Nacional do Cinema, já que ambos tinham funções semelhantes. A Lei nº 6.281, de 9 de dezembro de 1975 finalmente extingue o INC e transfere suas funções para a Embrafilme. Diante da ausência de uma instituição para fiscalização do setor, o Decreto nº 77.299, de 16 de março 1976 cria o Conselho Nacional de Cinema, COCINE, que, conforme explica William Martins:

A partir de sua criação, o Concine seria o órgão responsável, dentre outras competências, por assessorar a formulação da política de desenvolvimento do cinema brasileiro, regular importações e exportações de filmes, orientar a política nacional de preços de ingressos e dispor sobre a forma de concessão

¹³⁰ MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 41.

pela Embrafilme de prêmios e incentivos a filmes nacionais. Imbuído dessas funções, o Concine trabalhou como órgão fiscalizador da área cinematográfica e em diversas ocasiões realizou ações conjuntas com a Embrafilme.¹³¹

O começo da década de 1970 é marcado por uma importante mudança na perspectiva do financiamento e defesa do cinema em Portugal. A Lei nº 7 de 07 de dezembro de 1971 cria o Instituto Português de Cinema. É interessante destacar a diferença de nomenclatura entre o IPC e o Fundo do Cinema Nacional, criado pela lei de 1948. Este coloca ênfase na defesa do cinema nacional, aquele cria um organismo português de cinema. Sobre este tema afirma Tiago Baptista:

O que esta inversão assinala é uma aparente “desnacionalização” do cinema ou, mais exactamente, um descomprometimento ou uma desresponsabilização do Estado em relação ao cinema produzido. Formalmente, o cinema apoiado pelo IPC já não tinha que ser português (como era condição sob a vigência do Fundo do Cinema Nacional), mas apenas produzido em Portugal. Para garantir que o Estado pudesse viabilizar esta produção foi alterado o sistema de financiamento. Enquanto a lei de 1948 cobrava taxas fixas segundo a categoria dos filmes estreados, a lei de 1971 cobraria um imposto percentual sobre os bilhetes emitidos. Esta alteração significou um incremento substancial na quantidade de dinheiro disponível para financiar a produção de filmes portugueses, financiamento esse que era feito à custa dos lucros do cinema internacional. Deste modo, o Estado reconhecia que o cinema português era não só uma forma de arte, mas também património cultural que precisava de ser salvaguardado do poder hegemónico das cinematografias estrangeiras.¹³²

A revolução democrática de 25 de abril de 1974 abriu novas perspectivas para o cinema em Portugal¹³³, algo que seria conquistado no Brasil apenas após o final da ditadura militar. Se por um lado houve um “congelamento dos programas de financiamento do IPC e o início de

¹³¹ MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 43.

¹³² BAPTISTA, Tiago. “Nacionalmente correcto: a invenção do cinema português” Estudos do Século XX, nº 9, p. 313, 2009. Disponível em: < <https://run.unl.pt/handle/10362/5428>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

¹³³ Um bom exemplo é o preâmbulo do Decreto-Lei nº 533 de 31 de dezembro de 1979. Nele ficou expresso que apoio estatal não é a mesma coisa que intervenção do Estado e, muito importante, que deve ser assegurada pelo Estado a mais ampla liberdade criativa.

uma reavaliação profunda das políticas cinematográficas do Estado”¹³⁴, por outro o país se via livre da censura imposta durante quase cinquenta anos de ditadura.

No ano de 1976 uma série de convênios de cooperação cultural foram feitos com a União Soviética e países aliados, como Romênia, Iugoslávia, Bulgária e Checoslováquia¹³⁵. Ao longo da década de 1980 também seria formalizado um acordo de coprodução com o Brasil¹³⁶.

Durante a década de 1980, no Brasil, após uma série de crises na Embrafilme¹³⁷, finalmente a ditadura militar teve chegado ao fim e em 1986 foi aprovada a Lei. nº 7.505 de 2 de julho. Este diploma ficou conhecido como *Lei Sarney* e estabelecia os critérios para benefícios fiscais para pessoas físicas ou jurídicas concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Vemos aqui o começo da possibilidade de financiamento privado complementar ao papel antes exercido apenas pelo Estado, em que pese ser um direcionamento “privado” de dinheiro público.

O final da década de 1980 e começo da década de 1990 foi o período vigência da *Lei Sarney* no Brasil. Finalmente, em 1991, é publicado o importante diploma que se encontra ainda em vigor: a *Lei Rouanet* (Lei nº 8313 de 23 de dezembro de 1991). Logo em seu primeiro artigo já estabelece nove objetivos¹³⁸ a serem buscados através do mecenato por renúncia fiscal¹³⁹. Como a escolha do que é produzido não fica mais nas mãos do Estado, não se pode afirmar que a referida lei prega o dirigismo estatal.

¹³⁴ BAPTISTA, Tiago. “Nacionalmente correcto: a invenção do cinema português” Estudos do Século XX, nº 9, p. 313, 2009. Disponível em: < <https://run.unl.pt/handle/10362/5428>>. Acesso em 10 de setembro de 2018.

¹³⁵ Respectivamente: Decreto Nº 522/76; Decreto Nº 145/76; Decreto Nº 236/76; Decreto Nº 552/76; e Decreto Nº 691/76

¹³⁶ Decreto nº 48 de 3 de fevereiro de 1981.

¹³⁷ MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 43.

¹³⁸ I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; IX - priorizar o produto cultural originário do País.

¹³⁹ Trata-se da possibilidade de descontar do imposto de renda devido o que foi repassado através da lei de incentivo. Este tema será trabalhado de forma mais apurada no capítulo seguinte.

Entretanto, uma crítica comum a este sistema de renúncia fiscal é que as empresas acabam por financiar apenas aquilo que lhes dá mais visibilidade, investindo muito mais na região sudeste do que no restante do Brasil.¹⁴⁰ Em 1993 outro importante e crucial diploma é publicado, a *Lei do Audiovisual* (Lei nº 8.685).

Em Portugal, a Lei nº 7 de 1971, apesar de algumas propostas e projetos, não teria seu regime jurídico substituído até os anos 1990¹⁴¹, quando é publicado o Decreto-Lei nº 350/93, a *Lei da atividade cinematográfica e produção audiovisual*. Em 1994, o Decreto-Lei nº 25, de 1 de fevereiro, cria o Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual (IPACA) a partir da fusão do IPC e a Secretaria Nacional para o Audiovisual (SNA). O instituto, entretanto, não duraria muito tempo, já que em 21 de dezembro de 1998 é publicado o Decreto-Lei nº 408/98, que estabelece o Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM), acrescentando também o campo da multimídia.

Logo no começo de seu mandato, o então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello, através da Medida Provisória 151, de 15 de Março de 1990, extinguiu importantes órgãos do setor cinematográfico (como a Embrafilme e o COCINE). Este foi um duro golpe que teve como consequência a quase total interrupção da produção durante os primeiros anos da década. De acordo com Melina Izar Marson:

A concepção política adotada por Collor tratou a cultura como um “problema de mercado”, eximindo o Estado de qualquer responsabilidade nesta área. Isto significa dizer que a produção cultural passou a ser vista como qualquer outra área produtiva, que deve se sustentar sozinha através de sua inserção no mercado. A partir das medidas adotadas por esta nova postura política – ou melhor dizendo, a partir da ausência de medidas adotadas – toda a produção cultural foi afetada. No caso específico do cinema, que tinha um vínculo muito forte com o Estado desde a criação da Embrafilme, a saída de cena do governo federal foi um abalo muito forte, considerada por cineastas e pesquisadores a morte do cinema brasileiro.¹⁴²

¹⁴⁰ DÓRIA, Carlos Alberto, “Os federais da cultura” (2003). Apud MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 44.

¹⁴¹ CUNHA, Paulo Manuel Ferreira da. “O novo cinema português. Políticas públicas e modos de produção (1949 – 1980). Coimbra, 2014. Tese (Doutorado). Universidade de Coimbra, p.209.

¹⁴² MARSON, Melina Izar. “O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine”. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p.17.

Em Portugal, no ano de 2004, é publicada a Lei nº 42/2004, de 18 de agosto, conhecida como *Lei da arte cinematográfica e do audiovisual*, que revoga a anterior *Lei da atividade cinematográfica e produção audiovisual* (Decreto-Lei nº 350/93). Em 2006 é publicado o Decreto-Lei nº 227/2006, que desenvolve o diploma de 2004 e cria o FICA (Fundo de Investimento para o Cinema e Audiovisual). No ano de 2007 o Decreto-Lei nº 95/2007 reestrutura o ICAM e cria o ICA (Instituto do Cinema e do Audiovisual). Sobre esse período:

Com efeito, a Lei da Arte Cinematográfica e Audiovisual declarava o alargamento do leque dos agentes investidores no “fomento e desenvolvimento do cinema e do audiovisual”, através da criação de um fundo de investimento participado por, além do Estado, distribuidores de cinema e operadores e distribuidores de televisão. Enquanto alguns agentes viram neste dispositivo um constrangimento ao desenvolvimento do cinema como “arte”, outros encararam-no como um meio promotor da diversificação de fontes de financiamento e um instrumento favorecedor de uma “indústria cinematográfica” em Portugal. Diversas divergências e vários incumprimentos por parte de participantes do fundo de investimento tornaram este mecanismo muito pouco eficaz, tendo em conta as metas que visava.¹⁴³

Do outro lado do Atlântico, o governo de Fernando Collor de Mello foi curto, mas nem por isso menos traumático para todo o Brasil e especialmente para o campo cinematográfico. Aos poucos o cinema foi se recuperando e o momento de crise serviu para importantes reflexões. Alguns entendem que a relação com o Estado deve ser tratada de forma menos paternalista e mais empresarial¹⁴⁴. Por outro lado, o sistema de leis de incentivo fiscal pode acabar por deixar o cinema demasiadamente nas mãos do mercado, como afirma Pedro Butcher:

O sistema formado pela Lei do Audiovisual e pela Lei Rouanet, ao mesmo tempo em que abriu portas, revelou-se também de tendências conservadoras. Boa parte da decisão sobre quais filmes estariam aptos a receber financiamento transferiu-se para os departamentos de marketing das

¹⁴³ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. “Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional”. Lisboa: Secretaria de Estado da Cultura, 2014, p. 34

¹⁴⁴ MARSON, Melina Izar. “O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine”. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p.40.

empresas, e como consequência lógica, os projetos de filmes – de forma até subentendida – passaram a se constituir de maneira a não ferir a imagem das marcas que se associariam a ele. Em segundo lugar, havia o medo subjacente de desagradar ao público e de afastá-lo ainda mais do filme brasileiro. Os anos que se seguiram ao fim da Embrafilme foram marcados por um grande vazio e pela disseminação da ideia de que os filmes feitos no Brasil seriam de baixa qualidade.¹⁴⁵

No começo dos anos 2000, através da Medida Provisória nº 2228-1, é criada a Agência nacional do cinema (Ancine), no Brasil, cuja principal função é o fomento, regulação e fiscalização do mercado do cinema e audiovisual. Sua criação se deve à política voltada ao mercado, adotada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, com o uso de agências reguladoras para consolidação de uma indústria audiovisual no país e diminuição da intervenção do Estado. Esta visão não iria se manter pois a partir de 2002, com o governo Lula, a política cultural se baseia na forte presença do Estado, sendo emblemática a desvinculação da Ancine ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e sua posterior subordinação ao Ministério da Cultura.

A Lei nº 55/2012, também conhecida como *Lei do Cinema*, é publicada em Portugal em 06 de setembro do referido ano. Ela revoga e amplia o dispositivo anterior, a já referida Lei nº 42/2004. Uma das principais mudanças está na criação de taxas com a intenção de aumento das receitas para financiamento do setor. Tal fato foi duramente criticado pela Associação dos operadores de comunicações eletrônicas (APRITEL) e também pela Confederação portuguesa dos meios de comunicação social (CPMCS), entre outros¹⁴⁶.

Em 2012 foi igualmente aprovado o Decreto-lei nº 79/2012, de 27 de março, que aprovou a nova lei orgânica do Instituto do Cinema e Audiovisual, I.P. (ICA), revogando o Decreto-Lei nº 95/2007, de 29 de março, *supra* referido. E em 2014 a Lei nº 55/2012 foi alterada pela Lei nº 28/2014, de 19 de maio e também pela Lei nº 82-B/2014 de 31 de dezembro

As alterações mais recentes ocorridas em Portugal nesta matéria dizem respeito ao Decreto-Lei nº124/2013, que regulamenta a Lei nº 55/2012. O referido ato legislativo foi

¹⁴⁵ BUTCHER, Pedro. “A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro”. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado). Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, p.63

¹⁴⁶ A APRITEL e a CPMCS fizeram comentários sobre a consulta pública à Lei do Cinema, bem como profissionais da área, empresas do setor de telecomunicações, cineclubes etc. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=37048>>, acesso em 10 de setembro de 2018.

substituído pelo Decreto-Lei nº 25/2018, de 24 de abril, que regulamenta a *Lei do Cinema* no que respeita às medidas de apoio ao desenvolvimento e proteção das atividades cinematográficas e audiovisuais. As principais mudanças versam sobre a escolha dos júris responsáveis por aprovar os projetos nos concursos do ICA. A escolha fica nas mãos do ICA, entretanto deve haver uma audição inicial com a Secção Especializada do Cinema e do Audiovisual do Conselho Nacional de Cultura (SECA) que pode apresentar propostas de jurados ou considerações sobre os critérios de escolha adotados pelo ICA. Posteriormente, as listas de jurados são apreciadas pela SECA, mediante consulta não vinculativa.¹⁴⁷

No Brasil, o governo Lula foi responsável por importantes mudanças no modelo de gestão cultural, tendo prorrogado a *Lei do audiovisual*, que inicialmente tinha duração prevista de dez anos, por 3 vezes. A quarta e mais recente prorrogação ocorreu recentemente, através da Lei nº 12.524 de 2017.

Mais adiante neste trabalho veremos com mais detalhes os mais importantes marcos normativos descritos neste tópico. Aqui a intenção foi apenas mostrar a evolução do posicionamento do Estado e as *nuances* que a conjuntura política, inevitavelmente, impõe ao modelo adotado. Mas, para já, é preciso perceber que tanto no Brasil como em Portugal o financiamento é majoritariamente feito através de leis de fomento para o setor.

2.3 O trinômio produção, distribuição e exibição

Cultura não se confunde com indústria cultural.¹⁴⁸ Nem tudo que é produzido pela cultura é imediatamente comercializável ou submete-se a parâmetros mercadológicos para sua

¹⁴⁷ Este assunto será melhor desenvolvido no capítulo a seguir.

¹⁴⁸ “O termo foi empregado pela primeira vez em 1947, quando da publicação da dialética do iluminismo, de Horkheimer e Adorno. Este último, numa série de conferências radiofônicas, pronunciadas em 1962, explicou que a expressão "indústria cultural" visa substituir "cultura de massa", pois esta induz ao engodo que satisfaz os interesses dos detentores dos veículos de comunicação de massa. Os defensores da expressão "cultura de massa" querem dar a entender que se trata de algo como uma cultura surgindo espontaneamente nas próprias massas. Para Adorno, que diverge frontalmente dessa interpretação, a indústria cultural, ao aspirar à integração vertical de seus consumidores, não apenas adapta seus produtos ao consumo das massas, mas, em larga medida, determina o próprio consumo”. ADORNO, Theodor W. "Textos escolhidos". São Paulo: Nova Cultura, 1996, pp. 7-8.

criação.¹⁴⁹ Entretanto, é necessário entender que a indústria cinematográfica obedece a uma cadeia produtiva formada basicamente pelos setores de produção, distribuição e exibição.¹⁵⁰ A figura do “criador”, que apareceu na história da cultura apenas posteriormente: o artista do século XIX, se fragmenta a partir do uso de métodos industriais na cultura. Ocorre a substituição da criação pela produção, conforme explica o autor Edgar Morin:

A grande arte móvel, arte industrial típica, o cinema, instituiu uma divisão de trabalho rigorosa, análoga àquela que se passa numa fábrica, desde a entrada da matéria bruta até a saída do produto acabado. [...] É verdade que o realizador aparece como autor do filme, mas este é o produto de uma criação concebida segundo as normas especializadas de produção.¹⁵¹

Pode-se enquadrar o cinema no que é entendido como indústria cultural, esta “denominação intrinsecamente crítica, que talvez por isso ainda não seja universalmente aceita”.¹⁵² Esta designação transmite a noção de que a cultura passou a ser apenas mais um “campo de exploração econômica, administrado de cima para baixo e voltado apenas para os objetivos supramencionados de produzir lucros e garantir adesão ao sistema capitalista por parte do público”.¹⁵³

O que poderia ser entendido como o fim da obra cinematográfica, enquanto obra artística inserida no contexto da indústria cultural, com a divisão de trabalho para sua produção e consequente racionalização e padronização, é uma ideia que não deve prosperar. Sobre este assunto explica o autor Edgar Morin:

¹⁴⁹ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 1174-1178).

¹⁵⁰ RAPOSO, Isabel; CAMPOS, Luís Henrique. “A cadeia produtiva da indústria cinematográfica”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 23.

¹⁵¹ MORIN, Edgar. “Cultura de massas no século XX O espírito do tempo - 1 Neurose”. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2002, p. 30.

¹⁵² DUARTE, Rodrigo “Teoria crítica da indústria cultural” (2003) apud FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 1217-1218).

¹⁵³ DUARTE, Rodrigo “Teoria crítica da indústria cultural” (2003) apud FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 1220-1221).

A padronização em si mesma não ocasiona, necessariamente, a desindividualização; ela pode ser o equivalente industrial das "regras" clássicas da arte, com as três unidades que impunham as formas e os temas. Os constrangimentos objetivos ou sufocam, ou, ao contrário, aumentam a obra de arte. [...] Portanto, nem a divisão do trabalho nem a padronização são, em si, obstáculos à individualização da obra. Na realidade, elas tendem a sufocá-la e aumentá-la ao mesmo tempo: quanto mais a indústria cultural se desenvolve, mais ela apela para a individualização, mas tende também a padronizar essa individualização.¹⁵⁴

Assim, a partir do arcabouço teórico que situou o cinema dentro da indústria cultural, mas sem perder o caráter de obra artística, passa-se agora a esmiuçar os elos da cadeia produtiva. Já foi referida a divisão em produção, distribuição e exibição. Primeiramente será examinada a parte referente à produção da obra cinematográfica.

Apesar das três divisões mencionadas, cada uma delas ainda possui subdivisões¹⁵⁵. Quanto à produção podemos dividi-la em pré-produção, produção propriamente dita, filmagem e pós-produção. Na etapa de pré-produção desenvolve-se a ideia central do filme, com a consequente aquisição da história a ser desenvolvida na obra, seja ela original ou adaptada de uma obra preexistente. É neste momento também que é elaborado o projeto a ser apresentado aos possíveis financiadores e é definida a equipe técnica de trabalho.

Durante a fase de pré-produção são, então, elaborados os projetos que serão submetidos aos editais ou outras formas específicas de concurso. Embora a procura por financiamento ocorra predominantemente nesta fase¹⁵⁶, ela pode ocorrer também ao longo das outras etapas *“porque a definição do orçamento de uma obra audiovisual se baseia numa estimativa de*

¹⁵⁴ MORIN, Edgar. "Cultura de massas no século XX O espírito do tempo - 1 Neurose". Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2002, p. 31.

¹⁵⁵ RAPOSO, Isabel; CAMPOS, Luís Henrique. "A cadeia produtiva da indústria cinematográfica". In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 23.

¹⁵⁶ No Brasil a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001 deixa explícito o apoio à distribuição e exibição através da criação do Programa de apoio ao desenvolvimento do cinema brasileiro (PRODECINE); do Programa de apoio ao desenvolvimento do audiovisual brasileiro (PRODAV); do Prêmio adicional de renda e também pelo estabelecimento de uma cota de tela para exibição de obras brasileiras. Em Portugal a Lei nº 55, de 6 de setembro de 2012 vai mais longe e define o distribuidor (artigo 2º, c) e também do exibidor (artigo 2º, e). Além disso, estabelece que serão fornecidos apoio e incentivo para distribuição e exibição de obras portuguesas.

gastos e por isso mesmo pode haver necessidade de prospecção adicional de verbas, patrocínios e apoio”.¹⁵⁷

A partir do momento em que são determinadas as principais fontes para o financiamento da obra, tem-se início a fase de produção propriamente dita. Nesta parte é efetivamente feita a contratação de toda a equipe de trabalho e também são providenciadas as infraestruturas necessárias como equipamentos, figurinos, maquiagens, estúdios, locações e eventuais autorizações para filmagens em espaços públicos.

Logo em seguida vem a etapa da filmagem. Aqui é fundamental o trabalho de logística da equipe de produção para que tudo ocorra dentro do que foi previamente planejado e não aconteçam imprevistos capazes de exceder o orçamento inicial.

Depois vem a pós-produção, responsável pela finalização da obra através da montagem, edição de imagem e som, efeitos visuais e sonoros, entre outros. Uma vez concluído o filme, passa-se para a fase seguinte.

A etapa de distribuição “*estabelece a ligação maior entre os criadores artísticos do filme e o público com quem querem se comunicar*”.¹⁵⁸ Nesta parte já é possível ver a clara distinção entre as intenções de cada um dos elos da cadeia. Se durante a produção o interesse poderia ser produzir uma obra artística¹⁵⁹, para o distribuidor o fundamental é o retorno financeiro da obra. Mais especificamente falando:

Situado na cadeia entre o produtor e o exibidor, o distribuidor tem por missão gerar a adequação produto-mercado. Este agente compra dos produtores os direitos dos filmes e procura otimizar a sua difusão junto aos exibidores e também junto aos canais de televisão. Ele deve determinar para cada filme a

¹⁵⁷ RAPOSO, Isabel; CAMPOS, Luís Henrique. “A cadeia produtiva da indústria cinematográfica”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 24.

¹⁵⁸ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 160.

¹⁵⁹ É necessário ter em conta que nem tudo que se produz em termos de cinema e audiovisual tem uma intenção artística, mas que ela pode sempre existir.

sua data de lançamento, o tipo e número de salas (e, portanto, de cópias) e a sua promoção.¹⁶⁰

Note-se que este trabalho diz respeito a garantia de acesso ao financiamento de obras cinematográficas por parte do Estado. Desta forma, parte-se do pressuposto de que haverá financiamento público para a cultura, no caso a produção de um filme, então a obra produzida, *a priori*, terá fins artísticos, não devendo apenas obedecer aos clamores do mercado, ser mera peça com função comercial.

O mercado de exibição inclui as salas de cinema, o uso doméstico através de canais de televisão, sistemas de streaming, aluguel e venda através de multiplataformas (TV, *smartphone*, *tablet* etc.). Não se pode esquecer que o contexto da indústria cultural existe no campo cinematográfico, dessa forma, após a fase inicial com objetivos artísticos, tem-se início a etapa de comercialização do filme:

Com relação aos exibidores comerciais, deve ser ressaltado que exercem atividades empresariais, portanto dependente de demanda, ou seja, de público. Obviamente os empresários do setor precisam, para a sobrevivência e saúde de seus negócios, exibir filmes que atraiam o público, não sendo razoável esperar ações em sentido contrário. Dentre os filmes disponíveis a serem exibidos – e sempre há mais filmes a serem exibidos que salas de exibição disponíveis – deve o empresário, por razões do próprio negócio, optar pelos mais rentáveis.¹⁶¹

O cinema se encontra inserido no âmbito da indústria cultural e seja para a produção de uma obra artística cinematográfica ou para um produto do mercado de entretenimento, é necessário um grande aporte financeiro. Mas para além apenas da produção, existe ainda a questão da distribuição e exibição do filme.

Em que pese possa parecer superficial este trabalho se aprofundar em apenas um dos três elos da cadeia produtiva, é preciso referir que, mesmo que a distribuição e a exibição sejam

¹⁶⁰ RAPOSO, Isabel; CAMPOS, Luís Henrique. “A cadeia produtiva da indústria cinematográfica”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 25.

¹⁶¹ SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 164.

igualmente importantes para concretizar o direito fundamental à cultural sob o prisma da fruição cultural e muito se critique¹⁶² a falta de investimento em distribuição e exibição, não se pode questionar tal ausência se não houver produção.

Dessa forma, para o seguimento deste trabalho será analisado apenas o viés da produção cinematográfica, visto que as outras partes da cadeia possuem bibliografia própria e também demandam trabalho próprio.

¹⁶² A presidente da Ancine chegou a fazer a seguinte afirmação em entrevista para o Jornal O Globo: “De que adianta produzir tantos filmes se eles não são vistos?”. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/presidente-da-ancine-vai-priorizar-investimento-na-distribuicao-de-filmes-em-2018-22174265>>, acesso em 10 de setembro de 2018.

CAPÍTULO 3. O APOIO ESTATAL À PRODUÇÃO À LUZ DO DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA

3.1 A necessidade do financiamento público

A partir da noção de indústria cultural desenvolvida no tópico anterior, e a inclusão da arte cinematográfica neste conceito, pode-se começar a delinear o alicerce que justifica o apoio estatal à indústria do cinema. Importa deixar claro que a produção da obra cinematográfica não depende exclusivamente de quem seja tomado como seu autor. Além disso, os envolvidos com a criação também não são apenas pessoas ligadas à atividade artística:

Existe uma grande diversidade de fatores que refletem diretamente na formação de uma indústria cinematográfica. Afinal, trata-se de um segmento no qual os esforços criativos dos realizadores não bastam para conceber uma obra. Em menor ou maior grau, é necessário uma série de investimentos e acesso a recursos técnicos para que um filme seja criado e, mais tarde, disponibilizado ao público. Desde suas primeiras experiências, o ‘fazer cinema’ pressupõem uma interlocução ativa com outros setores da sociedade que não somente o artístico-cultural.¹⁶³

Neste trabalho não será aprofundada a questão de quem realmente pode ser considerado o “criador” da obra cinematográfica em si, visto que, artisticamente, o filme ganha fôlego a cada percurso da produção: “*o que se filma, dizem, não é mais o que está escrito. E o que sai da sala de montagem não é mais o que foi filmado. A feitura do filme, obra viva e coletiva, é um processo de constante renovação*”.¹⁶⁴

¹⁶³ RUY, Karine dos Santos. “O cinema diante do global – Reflexões sobre os impactos econômicos e culturais nas indústrias cinematográficas”. Revista Vozes e Diálogo. V. 12, nº 1, 2013. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/vd/index>>, acesso em 10 de setembro de 2018, p. 90

¹⁶⁴ MARQUES, Aída. “Ideias em movimento: produzindo e realizando filmes no Brasil” (2007) apud SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, p. 151.

Entretanto cumpre destacar que tanto a lei brasileira quanto a lei portuguesa se preocupam em definir a figura do produtor. No Brasil a definição se encontra na Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, a *Lei de direitos autorais*, em seu artigo 5º, inciso XI, como podendo ser tanto pessoa física como jurídica que tem a iniciativa e responsabilidade econômica pela obra.

Já em Portugal foi tomado o cuidado de definir especificamente qual o tipo de produtor pode ter acesso ao apoio estatal: apenas, e tão somente, o produtor independente. São dois os diplomas necessários para uma correta compreensão dessa figura: a já referida Lei nº 55/2012, conhecida como *Lei do Cinema*, e o recente Decreto-Lei nº 25/2018, responsável por sua regulamentação.

O diploma de 2012 define na alínea r)¹⁶⁵ do seu artigo 2º, como produtor independente, apenas a pessoa coletiva cuja atividade principal consista na produção de obras cinematográficas ou audiovisuais, mas cujo capital social não pode pertencer, direta ou indiretamente, mais de 25%, a um operador de televisão ou mais de 50% no caso de vários operadores e estabelece um limite de 90% de proveitos totais, ou no último exercício social ou acumulados nos últimos três exercícios sociais, para um único operador de televisão. Resumidamente:

Através desta definição é possível retirar que, na sua essência, aquilo que constitui um produtor independente é a sua autonomia face a um operador de televisão, nunca podendo haver da parte de um único operador uma participação maioritária.¹⁶⁶

Por sua vez, o Decreto-Lei¹⁶⁷ que regulamenta a lei citada deixa claro, em seu artigo 24º, relativo ao apoio à produção de obras cinematográficas (Subsecção II do diploma), que apenas o produtor independente está habilitado para concorrer, de acordo com o nº 2: “*Podem concorrer ao apoio previsto no presente artigo os realizadores ou produtores independentes*”

¹⁶⁵ Após alteração pela Lei nº 28/2014.

¹⁶⁶ AVELAR, Raúl Manuel Menino. “A distribuição de cinema português no espaço europeu”. Lisboa, 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, p. 61

¹⁶⁷ Cabe também aludir ao artigo 6º, nº 1, do Decreto-Lei 25/2018, que determina quais os programas, subprogramas e modalidades de apoio financeiro à atividade cinematográfica e audiovisual e deixa expresso em seu nº 4 que “*Só podem ser beneficiários dos apoios à produção previstos no n.º 1 os produtores independentes*”

Por mais que mencione também a figura do realizador, mais à frente determina, no nº 3 do mesmo artigo: “*Quando o proponente de um projeto beneficiado com o apoio à produção de obras cinematográficas for o realizador do filme, este deve, no prazo de 20 dias úteis a contar da data da notificação do ICA, I. P., indicar um produtor independente para o filme*”.

Quanto ao apoio ao audiovisual e multimédia, o Decreto-Lei nº 25/2018, em sua Secção IV, artigo 31º, nº 3, delimita o apoio para os seguintes tipos de obras: séries de televisão de ficção; séries de animação; séries de telefilmes; telefilmes; séries de televisão de documentário; documentários unitários e especiais de animação para televisão.

Ainda que o artigo 33º estabeleça a obrigatoriedade de se apresentar contrato com um operador de televisão no qual este se obrigue a transmitir a obra, inclusive permitindo que os operadores de televisão sejam coprodutores da obra, estabelece também que a participação do operador de televisão não pode prejudicar a qualidade de obra de produção independente.

Como não depende exclusivamente de um único indivíduo a realização de um filme - conforme visto no tópico sobre produção, distribuição e exibição – e também devido aos altos custos de produção envolvidos, o Estado deve ter papel ativo para garantir a sobrevivência do setor, já que o cinema é importante elemento da esfera de produção cultural.¹⁶⁸ Tendo em conta as características que enquadram o cinema tanto como arte quanto como mercadoria:

O audiovisual é um dos setores mais complexos do ponto de vista da formulação e execução de políticas de fomento à cultura. Trata-se de uma cadeia de muitos elos, da produção ao consumo, envolvendo o trabalho de regulação de um mercado extremamente competitivo – em que a produção nacional luta para se impor –, a distribuição dos produtos e a formação do público. [...] Políticas culturais, então, podem ser vistas como o conjunto de ações realizadas pelo Estado, em colaboração com a sociedade civil, com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população, promover o desenvolvimento simbólico, a capacidade crítica e a cidadania.¹⁶⁹

¹⁶⁸ E, além disso, também tem grande impacto econômico. Em 2017, apenas relativo a bilheteria, foram mais de 81 milhões de euros em Portugal e mais de 2.5 bilhões reais no Brasil. Disponível em : < <http://www.ica-ip.pt/pt/noticias/cinema-audiovisual-de-portugal-2018/>> e < <https://oca.ancine.gov.br/cinema>>, acesso em 21 ago. 2018.

¹⁶⁹ VIEIRA, Luiz Renato. “Notas Introdutórias sobre as Políticas de Incentivo ao Cinema no Brasil”. Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2017 (Texto para Discussão nº 225). Disponível em <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 10 de setembro de 2018, p.1.

Devido ao grande investimento e domínio técnico específico necessário para se produzir uma obra cinematográfica, o mercado acaba por ter forte influência. Entretanto, tanto a produção brasileira¹⁷⁰ quanto a portuguesa¹⁷¹ são pouco lucrativas e dependem muito de mecanismos de incentivo. Mesmo assim, a influência do mercado se revela decisiva na produção nacional nos dois países. A existência de leis específicas para o setor e também o fato de os recursos concedidos serem realmente muito expressivos¹⁷² são consequências dos custos já mencionados.

O destaque conseguido por diversos exemplos de indústria cinematográfica pelo mundo geralmente é fruto de uma maior ou menor intervenção do Estado, seja com financiamento direto para sua produção (como é o caso do Brasil e de Portugal), ou com o exemplo dos Estados Unidos, “*onde a atuação política do governo é fundamental para que o cinema de Hollywood esteja presente em quase todos os países*”¹⁷³, apesar de não haver o financiamento direto. De qualquer maneira, resta claro que:

Certas artes que não são lucrativas nem mesmo viáveis em termos de mercado são mantidas por determinadas instituições, tais como fundações, por organizações de assinantes e ainda por certo tipo de patronato privado. Intermediário entre essas e instituições inteiramente governamentais, encontram-se organismos total ou substancialmente financiados com recursos públicos (...) que apoiam financeiramente certas artes.¹⁷⁴

Consoante o conteúdo exposto anteriormente, o apoio estatal à produção cinematográfica se faz necessário devido aos grandes custos inerentes. Por ser importante

¹⁷⁰ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 1262-1265).

¹⁷¹ AVELAR, Raúl Manuel Menino. “A distribuição de cinema português no espaço europeu”. Lisboa, 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, pp. 71-72

¹⁷² Em 2018 é estimado que o Instituto do Cinema e Audiovisual tenha uma receita prevista de 22.2 milhões de euros (disponível em < <https://observador.pt/2017/10/16/instituto-do-cinema-e-do-audiovisual-com-222-milhoes-de-euros-no-proximo-ano/>>, acesso em 21/06/2018. Já no Brasil, a previsão é de 471 milhões de reais para o primeiro semestre de 2018 (disponível em < <http://revistadecinema.com.br/2018/05/editais-da-ancine-para-producao-devem-sair-a-partir-de-15-de-maio/>>, acesso em 21/06/2018.

¹⁷³ MELO, Patrícia Bandeira de. “Introdução”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 9.

¹⁷⁴ WILLIAMS, Raymond, “Cultura” (2000) apud MELO, Patrícia Bandeira de. “Introdução”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010, p. 8.

elemento de afirmação da cultura nacional e conviver com um mercado extremamente competitivo, o cinema tem merecido atenção especial, inclusive com legislação própria e orçamento expressivo. As principais leis específicas do setor serão tratadas de forma mais cuidada no tópico seguinte.

3.2 Reflexão crítica sobre as principais leis de incentivo à produção

Em diversas partes do mundo o Estado chama para si a responsabilidade do fomento à cultura. Mesmo em países sem tradição no fomento direto de obras cinematográficas, como é o caso dos Estados Unidos¹⁷⁵, em que o ônus da produção está inteiramente a cargo da iniciativa privada, ainda assim existem formas de promoção das obras nacionais.¹⁷⁶ Neste tópico serão enumerados os principais mecanismos de incentivo à produção cinematográfica no Brasil e em Portugal e alguns pormenores merecerão mais atenção.

Conforme já foi mencionado anteriormente, as constituições brasileira e portuguesa tratam dos direitos culturais. Mas os diplomas analisados serão quatro, dois do Brasil: a Lei nº 8.313 de 23 de dezembro de 1991 – conhecida como *Lei Rouanet* – e a Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993 – conhecida como *Lei do Audiovisual*; e dois de Portugal: a Lei nº 55/2012, de 6 de setembro, com alterações posteriores (2014) – conhecida como *Lei do cinema* - e o Decreto-Lei nº 25/2018, de 24 de abril, que a regulamenta. O motivo desta delimitação é por serem os instrumentos mais relevantes para este trabalho. Eventualmente também será necessário mencionar outros diplomas que estejam relacionados.

¹⁷⁵ “Observa-se que os recursos para o financiamento do cinema e do audiovisual na maioria dos países (EUA é a grande exceção) são obtidos com ajuda governamental: impostos (Austrália e Canadá), loterias (Inglaterra), tributação sobre as bilheterias ou broadcasters de TV (França), renúncia fiscal (Brasil)” in MARTINS, Vinícius Alves Portela. “Análise da qualidade e eficiência da aplicação da renúncia de receita tributária direcionada a uma política setorial: o caso do setor cinematográfico brasileiro”. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 4, nº 1, 2011. Disponível em: < <https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5317>>. Acesso em 10 de setembro de 2018, p 128.

¹⁷⁶ Vide a massiva inserção do cinema Holywoodiano a nível global.

No Brasil, as políticas públicas relacionadas ao cinema tiveram mais força em meados dos anos 1990, depois do ocaso criado pelo governo Collor. É nesta época que se publicam as principais leis sobre fomento ao cinema: a *Lei Rouanet* e a *Lei do Audiovisual*.

A *Lei Rouanet* leva este nome em homenagem ao Secretário de Cultura da Presidência da República à época, Sergio Paulo Rouanet. O referido diploma foi “*o nascedouro do instrumento introdutor de normas de fomento à produção cultural*”¹⁷⁷, não sendo específico para o campo cinematográfico e audiovisual, mas abarcando também outras categorias artísticas como literatura, teatro, música, etc.

Os incentivos fiscais nela presentes possibilitam que tanto empresas como o cidadão comum destinem uma parte do imposto de renda devido para projetos culturais. Estabelece o artigo 18:

Com o objetivo de incentivar as atividades culturais, a União facultará às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural [...]

Aqui, é necessário diferenciar o patrocínio da doação. Esta não é explorada de forma midiática, já aquele “*prevê a promoção publicitária da empresa que investe em cultura (integrando o seu composto de marketing, com objetivos comerciais)*”.¹⁷⁸ Assim, a maior parte da verba é mesmo destinada como patrocínio, pois dessa forma as empresas conseguem tornar público o “investimento” em cultura e ganham mais uma plataforma de marketing: o campo das artes.

Uma crítica à *Lei Rouanet* é que ela “*tem sido frequentemente apontada como responsável pela profunda desigualdade no acesso dos produtores aos recursos do incentivo fiscal e da população à produção cultural financiada com recursos públicos, por atender a*

¹⁷⁷ PEREIRA, Julio Cesar. “Incentivo fiscal à cultura - Do do-in antropológico à iconoclastia”. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 60.

¹⁷⁸ MELO, Patrícia Bandeira de. “Políticas públicas x política de Estado na produção do cinema: Brasil e Estados Unidos” in XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009, p. 3.

uma lógica de mercado”¹⁷⁹. Isto, pois quem define quais obras serão apoiadas não é o Estado, ele apenas aprova ou não os projetos e, uma vez aprovados, é necessário fazer a captação da verba. A partir da aprovação, quem escolhe os projetos que serão apoiados são os detentores da renúncia fiscal.

Ainda, podem se candidatar pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado, seja com ou sem fins lucrativos. Quanto a seleção de projetos mencionada no parágrafo anterior, deve-se ressaltar que a triagem é feita tendo como base critérios técnicos, não podendo ser feitas avaliações subjetivas no que diz respeito a valor artístico ou cultural das propostas apresentadas. Entretanto, esta forma de avaliação acaba por tornar o processo mais lento e burocrático:

A principal diferença entre a lei Rouanet e a sua antecessora, a lei Sarney, é que agora os projetos têm que ser previamente aprovados pelo governo federal, através de uma avaliação do mérito, da viabilidade financeira e do orçamento do projeto. Mas essa avaliação rigorosa torna o processo de produção artístico mais lento e burocrático, e sobre isso recaíram as principais críticas que a lei Rouanet recebeu por parte da imprensa e dos produtores culturais.¹⁸⁰

A análise das propostas culturais se baseia em critérios técnicos constantes na Instrução Normativa nº 1 de 20 de março de 2017.¹⁸¹ Em seu artigo 66º estabelece como critérios da análise de admissibilidade, a título exemplificativo, a necessidade do correto preenchimento do formulário de apresentação da proposta cultural. O artigo 74º determina o parâmetro utilizado para a análise técnica, como por exemplo ser redigido de forma clara, concisa e tecnicamente coerente e a adequação do projeto às medidas de acessibilidade e democratização de acesso ao público.¹⁸²

¹⁷⁹ GUERREIRO, Gabriela de Grande. “As crises passam e a cultura fica? Uma análise do papel do Estado face ao direito de participação na vida cultural nas democracias brasileira e portuguesa”. Porto, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade do Porto, p. 73

¹⁸⁰ MARSON, Melina Izar. “O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine”. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, pp. 44-45.

¹⁸¹ Publicada no Diário Oficial da União nº 56, seção 1, em 22 de março de 2017.

¹⁸² PORTAL DA LEI ROUANET. “Perguntas e respostas”. Disponível em: http://rouanet.cultura.gov.br/perguntas_frequentes_28_12/> Acesso em 10 de setembro de 2018.

Embora a lei brasileira tenha critérios objetivos, após a aprovação do projeto é necessário fazer a captação dos recursos com as empresas. Nesta fase quem escolhe os projetos que serão apoiados são os detentores da renúncia fiscal. Existe sempre a possibilidade de ter um projeto aprovado, mas não conseguir levá-lo adiante pois a avaliação seguinte fica a cargo do mercado.

Outro importante diploma no Brasil é a Lei nº 8.685 de 20 de julho de 1993, também conhecida como *Lei do Audiovisual*. Sua publicação foi muito celebrada em sua época:

Da mesma forma que o Plano Real gerou otimismo na economia e na sociedade brasileira, a criação de uma lei específica para o setor audiovisual animou boa parte do setor cinematográfico brasileiro e, conforme já explicitarei acima, houve um impacto positivo sobre a situação que imperava anteriormente, não somente no número de filmes lançados, como também nas oportunidades para novos cineastas iniciarem suas carreiras.¹⁸³

Inicialmente, a intenção era de que a lei durasse apenas 10 anos, prazo estipulado para que a indústria cinematográfica brasileira conseguisse sua independência do financiamento estatal.¹⁸⁴ Entretanto, desde sua publicação, já foi prorrogada uma série de vezes, tendo sido a última muito recentemente, em 2017. Como já foi explicado, o cinema demanda um investimento financeiro muito alto, por isso a necessidade de uma lei específica que atenda às peculiaridades do setor:

Como um longa-metragem cinematográfico necessita de um maior volume de investimento e sua realização se estende por um período de tempo mais longo, a Lei Rouanet produziu resultados pouco perceptíveis nos anos imediatamente posteriores à sua regulamentação. Dessa forma, buscou-se a aprovação de uma lei específica, que oferecesse a possibilidade de um ingresso de recursos

¹⁸³ NAKATANI, Tony Shigueki. “A geração Retomada: cineastas, contexto social e a imagem de sociedade nos filmes *Carlota Joaquina* e *Cidade de Deus*”. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, pp. 34-35.

¹⁸⁴ MELO, Patrícia Bandeira de. “O financiamento do cinema no Brasil: as leis de incentivo e a possibilidade de autonomia”. *Revista Alceu*, Rio de Janeiro, v. 10, nº 19, 2009. Disponível em: < http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu19_Melo.pdf>. Acesso em 02 ago. 2018, p 68.

imediatamente na atividade, de forma a interromper uma espiral crescente de definhamento.¹⁸⁵

A *Lei do Audiovisual* funciona, basicamente, nos mesmos moldes da *Lei Rouanet*: é um mecanismo de apoio indireto que permite que os contribuintes sofram abatimento ou mesmo isenção de tributos por direcionarem quantias aos projetos aprovados pela ANCINE (Agência Nacional do Cinema).

Até o ano de 2000 a supervisão estava a cargo do Ministério da Cultura, que “*aprovaria e liberava os projetos à captação de recursos no mercado. No ano de 2001 é criada uma agência reguladora específica para o cinema no Brasil, a ANCINE, que passa a ser responsável pela lei em questão e possui também outras funções*”.¹⁸⁶

Da mesma forma como ocorre com a *Lei Rouanet*, o patrocinador sempre pode se beneficiar da associação de sua marca com a obra que será feita. Entretanto, a *Lei do Audiovisual* possui ainda uma especificidade que a torna muito atrativa para os investidores: a empresa ou o cidadão com pretensões de investir na obra cinematográfica, através desta lei, compra uma cota do filme (valor este que será depois também deduzido do imposto de renda devido) e “*ainda pode lucrar, pois se o filme apresentar lucros a empresa/pessoa física também vai receber sua porcentagem já que se tornou acionista do filme através da compra da cota de patrocínio*”.¹⁸⁷

Existem 4 formas distintas de incentivo contida na lei, divididas em 4 artigos. O artigo 1º permite que seja abatido 100% do valor investido. Este investimento é feito a partir da aquisição de cotas advindas da exploração comercial de obras de produção independente e projetos de exibição, distribuição e infraestrutura técnica. Neste caso a dedução está limitada a 3% do imposto devido por pessoa física e 6% por pessoa jurídica.

¹⁸⁵ IKEDA, Marcelo Gil. “As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da retomada”. Revista Eptic, Aracaju, v. 17, nº 3, 2015. Disponível em: < <https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/4308>>. Acesso em 09 ago. 2018, p. 167.

¹⁸⁶ MICHEL, Rodrigo Cavalcante. “A Indústria Cinematográfica no Brasil: análise da produção, distribuição e exibição de filmes nacionais no período 1995-2009”. Uberlândia, 2011. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia, Universidade Federal de Uberlândia, p.81

¹⁸⁷ MARSON, Melina Izar. “O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine”. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, p. 40.

O artigo 1º “A” estabelece a segunda forma, que autoriza o patrocínio relativo a produção de obras cinematográficas independentes, ficando a dedução do imposto devido limitada a 6% por pessoa física e 4% por pessoa jurídica. Cabe ressaltar que as pessoas jurídicas não podem deduzir o valor do patrocínio para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

A terceira forma está inserida no artigo 3º e é específico para empresas estrangeiras que recebem valores decorrentes da exploração comercial de obras audiovisuais de sua titularidade no Brasil. Normalmente elas pagariam 25% sobre o montante enviado para o exterior, mas neste caso podem direcionar até 70% deste valor para na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

A quarta e última forma está no artigo 3º “A” e é dirigido ao destinatário de remessas feitas por empresas de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, relativas a obras audiovisuais ou eventos (incluindo de competição esportiva). Autoriza-se a dedução de 70% do imposto devido para o desenvolvimento de projetos de longa-metragem e na coprodução de obras cinematográficas de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries.

Assim, é fácil perceber porque a intenção inicial era de que a lei tivesse duração de apenas 10 anos, pois com essas formas tão atrativas de incentivo os empresários se habituaram a investir e a indústria cinematográfica nacional despontaria e se tornaria, finalmente, autossuficiente.

Entretanto não foi dessa forma que tudo ocorreu. Como já mencionado no capítulo anterior, são vários os elos envolvidos na cadeia desta indústria e não adianta investir em produção se não é possível tratar também da distribuição e exibição dessas obras. Mas, em todo caso, não se pode retirar o impacto que tanto a *Lei do Audiovisual* quanto a *Lei Rouanet* tiveram:

De acordo com Gatti (2005), os instrumentos legislativos Lei do Audiovisual e Rouanet se transformaram nos principais mecanismos de alavancagem da atividade, e foram os elementos responsáveis pelo chamado ciclo que ficou

conhecido como da "Retomada do cinema brasileiro", o chamado período que sucede a estagnação da primeira metade da década de 1990.¹⁸⁸

Tal como referido *supra*, em Portugal, as principais leis que disciplinam o fomento ao cinema são a Lei nº 55/2012, de 6 de setembro, doravante *Lei do cinema*, e o Decreto-Lei nº 25/2018, que a regulamenta. Os apoios financeiros disponibilizados nos referidos diplomas têm natureza de apoio financeiro não reembolsável, de acordo com o artigo 7º, número 1 da *Lei do cinema*, sendo subsídios diretos concedidos a quem se candidata.

O ano de 2012 foi “o primeiro ano zero da produção cinematográfica do pós-25 de Abril, em que o ICA não abre concursos”¹⁸⁹ pois como a *Lei do Cinema* ainda estava em vias de ser aprovada, o Instituto do Cinema e Audiovisual não abriu concursos e consequentemente não houve apoio estatal à produção naquele ano.

A *Lei do cinema* também prevê, para fins de financiamento do sistema de fomento, no nº 1 do seu artigo 10º, número 1, a taxa de exibição, a ser paga por anunciantes de publicidades veiculadas nas salas de cinema, no montante de 4%. O número 2 do mesmo artigo, considerado na altura um importante contributo para o setor, estabelecia que os operadores de televisão por subscrição sujeitariam-se ao pagamento de uma taxa anual de três euros e cinquenta cêntimos por cada subscrição. O número 3 ainda previa acréscimos anuais de 10%, sobre o valor referido, até o limite de 5 euros. Entretanto:

Grande parte dos agentes envolvidos no financiamento, sobretudo estes últimos, anunciaram que não pretendiam pagar as taxas estipuladas pela lei, justificando tal posição por considerá-la inconstitucional e incompatível com o direito europeu. Esta recusa e as dívidas geradas, somadas com a antevisão de uma arrastada disputa jurídica e o risco de descapitalização dos apoios do Estado à criação e produção de cinema, originaram uma nova deliberação por parte do executivo.¹⁹⁰

¹⁸⁸ GATTI, André Piero, “Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira” (2005) apud FANTINEL, Vinicius Dias. “Impactos da criação da Ancine e das leis de incentivo à cultura sobre o cinema brasileiro”. Porto Alegre, 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 17.

¹⁸⁹ SIMÕES, Carla Alexandra Neves. “O cinema português: entre a arte a indústria, 45 anos de políticas públicas”. Lisboa, 2017. Dissertação (Mestrado). Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, p. 69.

¹⁹⁰ SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. “Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional”. Lisboa: Secretaria de Estado da Cultura, 2014, p. 35

Após pressão dos setores envolvidos, foi publicada a Lei nº 28/2014, de 19 de maio, que alterou a Lei nº 55/2012, designadamente o seu artigo 10.º. O diploma altera o valor a ser pago pelos operadores de televisão por subscrição, passando a 2 euros por cada subscrição. Deixa também de valer o aumento anual de 10% até o limite de 5 euros, tendo sido o número 3, que fazia referência ao aumento, completamente alterado e passando a prever a fórmula para o cálculo do valor devido.

Um aspecto também controverso, dessa vez presente no Decreto-Lei nº 25/2018, é o limite ao montante de apoio financeiro que consta no artigo 7º. O número 1 do artigo determina que o apoio público não pode exceder 80% do custo total do projeto. Este aspecto é especialmente problemático visto que praticamente inexistente investimento privado para cinema em Portugal, ou outras formas descentralizadas e, ainda, o número de coproduções com outros países é muito reduzido.¹⁹¹

Para se candidatar aos programas e medidas de apoio financeiro é necessário estar inscrito no Registo de Empresas Cinematográficas e Audiovisuais, nos moldes do Regulamento nº 348/2018, publicado no Diário da República de 11 de junho de 2018. Os apoios são atribuídos via concurso público.

Entretanto, diferentemente do que sucede no Brasil, em que os critérios são objetivos, em Portugal os critérios para seleção são subjetivos. Tomemos como exemplo o critério “A” para seleção no subprograma de apoio à produção, na modalidade de apoio à produção de obras cinematográficas na categoria de longas-metragens de ficção, constante no Anexo III “Programa de apoio ao cinema”, do Regulamento nº 347/2018 do ICA, o *Regulamento Geral Relativo aos Programas de Apoios Financeiros - 2018*¹⁹²:

Critério A — Relevância e/ou originalidade do tema e/ou história e/ou abordagem; Consistência do argumento cinematográfico e sua adequação à proposta estética; Adequação da descrição da ação e diálogos à realização cinematográfica; Consistência e exequibilidade de produção do projeto;

¹⁹¹ ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE REALIZADORES. “Contributo da APR para a regulamentação da Lei do Cinema”. Disponível em: < <http://apr-realizadores-portugal.blogspot.com/>> Acesso em 09 de agosto de 2018.

¹⁹² Este é o regulamento geral que diz respeito aos programas de apoios financeiros de 2018. Foi publicado no Diário da República em 11 de junho de 2018, 2ª série, nº 111.

Potencial de circulação nacional e internacional da obra projetada, em sala e festivais e outros

Conforme já mencionado, mesmo que os critérios para aprovação sejam objetivos no Brasil, a decisão de quais projetos serão levados a cabo fica a cargo do mercado. Em Portugal, apesar da avaliação ser subjetiva, a principal questão problemática se refere a constituição do júri responsável por avaliar as propostas.

Compete ao ICA formar o júri, mas deve ser feita uma audição inicial da Seção Especializada do Cinema e do Audiovisual (SECA)¹⁹³, da qual fazem parte produtores, realizadores e técnicos de cinema, mas também os representantes da televisão aberta e os grandes operadores de serviço de televisão por subscrição.

A crítica que se faz é no tocante à escolha do júri, pois apesar de este ser indicado pelo ICA, é feita uma audição inicial à SECA, na qual são apresentadas propostas de jurados ou, *inclusive*, considerações sobre os critérios que o ICA utiliza no processo seletivo. Após constituída a lista, é feita uma nova reunião da SECA para apreciação¹⁹⁴. Esta consulta, apesar de não ser vinculativa, é feita por um órgão com representantes do setor privado¹⁹⁵ e dá poder ao “financiador”. Conforme explica Carla Simões:

O problema reside no facto desse órgão, ao qual foram conferidas competências tão determinantes quanto a participação na definição de planos estratégicos plurianuais para o cinema e a eleição dos júris para os concursos do ICA, ter, por força dum intrincado sistema de representação sectorial, um predomínio de representantes do cinema comercial e do audiovisual.¹⁹⁶

¹⁹³ De acordo com o artigo 14^a do Decreto-Lei n° 25/2018.

¹⁹⁴ De acordo com o artigo 14^a do Decreto-Lei n° 25/2018.

¹⁹⁵ Grandes empresas como Meo/Altice, Vodafone e a Nos. Para se ter uma ideia, a companhia Nos detém mais de 60% da cota de mercado dos espectadores de cinema em Portugal, in: NOGUEIRA, Paulo Ricardo Gomes Batista. “O Audiovisual Português: um olhar alternativo”. Braga, 2017. Relatório de estágio (Mestrado). Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, p. 61.

¹⁹⁶ SIMÕES, Carla Alexandra Neves. “O cinema português: entre a arte a indústria, 45 anos de políticas públicas”. Lisboa, 2017. Dissertação (Mestrado). Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, p. 70.

Em concordância com o que foi explicitado ao longo deste tópico, as leis e regulamentos aqui abordados são fundamentais para que o cinema consiga sobreviver. Entretanto, é preciso ressaltar que a ingerência do mercado ocorre e possui o consentimento do Estado. Ainda sobre o tema das consultas à SECA em Portugal:

O esquema pode assim fazer beneficiar os grandes influenciadores do mercado e torna-se incompatível com a ideia de apoio ao cinema por razões meramente culturais e artísticas. É um facto que parte dos filmes em Portugal apoiados pelo ICA nunca o seriam se o modelo de apoio se baseasse num modo industrial de cinema. Mas, se os júris têm interesse em valorizar um filme pelo seu potencial comercial, isto pode significar que os apoios muitas vezes serão distribuídos de forma “automática”, entre aqueles que tem mais influência junto da direção do ICA.¹⁹⁷

Seja no Brasil, em que se tem inicialmente critérios objetivos para seleção dos projetos, mas a fase seguinte fica a cargo de grandes empresários, ou em Portugal, em que desde a fase inicial a avaliação é subjetiva e pautada por representantes do setor empresarial, necessário se faz uma maior presença do Estado em todos os processos, pois em ambos os casos é o dinheiro público que serve para o “mecenato” das grandes corporações privadas.

3.3 A igualdade no acesso ao fomento como garantia da diversidade e do pluralismo

Consoante o que foi demonstrado nos tópicos anteriores, a edição de leis de incentivo à produção cinematográfica faz parte das medidas criadas pelo Estado para fomentar o setor. A quantidade de obras que conseguiram ganhar vida através do estímulo estatal não é constante em ambos os países aqui estudados¹⁹⁸ devido a mudanças que ocorrem naturalmente nas

¹⁹⁷ NOGUEIRA, Paulo Ricardo Gomes Batista. “O Audiovisual Português: um olhar alternativo”. Braga, 2017. Relatório de estágio (Mestrado). Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, p. 63.

¹⁹⁸ Vide os percalços ocorridos durante o governo Collor no Brasil e o período que se seguiu, ou o ano de 2012 em Portugal.

diretrizes adotadas pelos governos do momento. Entretanto, faz parte do cerne deste trabalho a ideia de que:

[...] a produção e o consumo de produtos audiovisuais constituem uma das atividades culturais mais importantes do mundo: são simultaneamente fontes de informação e lazer, desempenham papel estratégico na disseminação e na afirmação de culturas e se impõem política e economicamente na sociedade mundializada e espetacularizada. A relevância cultural do cinema está associada à possibilidade de narrar as identidades culturais locais. A produção e a difusão de imagens próprias e o reconhecimento da diferença são essenciais à construção da diversidade e da democracia no mundo. No contexto de uma globalização que acirra desigualdades, o desenvolvimento de indústrias cinematográficas nacionais se mostra fundamental para a economia e a cultura locais.¹⁹⁹

Entretanto, necessário se faz refletir em que medida o Estado tem a obrigação de apoiar o cinema a fim de alcançar a realização dos direitos fundamentais e tarefas culturais. Ressalta-se que “*O abandono da postura meramente protecionista do Estado e a assunção de um papel interventor na conjugação das actividades dos agentes culturais acentua a importância do elemento cultural como factor de consolidação da democracia social*”.²⁰⁰ Para isso, o princípio da igualdade será de grande valia para que se possa atingir uma produção plural e pautada pela diversidade, visto que “*o princípio da igualdade é o principal eixo estruturante do sistema de direitos fundamentais*”.²⁰¹

Para José Melo Alexandrino, o princípio da igualdade possui uma dimensão negativa (ou formal) e uma dimensão positiva (ou material).²⁰² Convém destacar, segundo o autor, que:

Na sua *dimensão negativa*, o princípio afirma a “igualdade de todos perante a lei” (v. *supra*), pressupondo o princípio da legalidade, a tendencial universalidade da lei e a projecção da dimensão temporal do Direito. Na sua *dimensão positiva*, o princípio afirma a “exigência de tratamento desigual daquilo que é desigual”, na medida da diferença, pressupondo assim a

¹⁹⁹ BAHIA, Lia. “Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012, p. 21.

²⁰⁰ GOMES, Carla Amado. “Textos dispersos de direito do patrimônio cultural e de direito do urbanismo. Lisboa: AAFDL, 2008, p. 13.

²⁰¹ ALEXANDRINO, José Melo. “Direitos fundamentais: introdução geral”. Cascais: Princípios, 2011, p. 75.

²⁰² ALEXANDRINO, José Melo. “Direitos fundamentais: introdução geral”. Cascais: Princípios, 2011, p. 83.

introdução de compensações que atenuem desigualdades de partida: daí, ainda que se situem em planos distintos, as ideias de igualdade de oportunidades, de igualdade fáctica (articulada com a justiça social e a solidariedade) ou de discriminações positivas (de que constituem versões relativamente recentes as designadas “políticas de quotas”).²⁰³

A *Lei Rouanet*, logo em seu artigo 1º, estabelece sua finalidade ao longo de nove incisos, dos quais destacam-se três para este trabalho: I - *contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais*; II - *promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais*; IV - *proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional*.

Por sua vez, a *Lei do Cinema* de Portugal em seu artigo 3º define princípios e objetivos, dos quais destacam-se um princípio (nº 1, “a”): *Apoio à criação, produção, distribuição, exibição, difusão e promoção de obras cinematográficas e audiovisuais enquanto instrumentos de expressão da diversidade cultural, afirmação da identidade nacional, promoção da língua e valorização da imagem de Portugal no mundo, em especial no que respeita ao aprofundamento das relações com os países de língua oficial portuguesa*; e um objetivo (nº 2, “b”): *Incentivo à qualidade, diversidade cultural, singularidade artística e viabilidade económica das obras cinematográficas e audiovisuais, em particular na atribuição de apoios, com vista à sua ampla divulgação e fruição do seu valor pelos criadores*.

A diversidade e o pluralismo, ambos mencionados nas legislações brasileira e portuguesa, são alcançados quando se observa a igualdade de acesso aos meios de produção e, de acordo com Sayonara Leal, “*para contarmos com um quadro efetivo de diversidade cultural, é necessário haver diversidade de expressões culturais as quais devem se beneficiar de condições materiais para que indivíduos e grupos consigam reproduzir as suas identidades*”.²⁰⁴ As condições materiais referidas pela autora, e abordadas neste trabalho especificamente enquanto produção cinematográfica, são atingidas através das leis de fomento.

²⁰³ ALEXANDRINO, José Melo. “Direitos fundamentais: introdução geral”. Cascais: Princípiã, 2011, p. 84.

²⁰⁴ LEAL, Sayonara. “Diversidade cultural e reconhecimento no quadro de políticas de comunicação e cultura no Brasil: desafios e perspectivas para concretização da Convenção da Unesco de 2005”. Revista Política e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 16, nº 35, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p94>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018, p. 108;

Para que seja possível assegurar a produção das obras cinematográficas é indispensável considerar, simultaneamente, o direito de participação na vida cultural, sendo este direito entendido não apenas como o acesso, mas também a possibilidade de o indivíduo contribuir e ser um criador. Quando se tem garantida a participação, a produção também se encontra protegida.

Tornar essa realidade viável requer do Estado uma postura ativa no sentido de promoção do cinema, já que “*o custo de produção do produto audiovisual também implica sua não autossustentabilidade no mercado, fator que perpetua a dependência do setor em relação aos mecanismos de incentivo*”.²⁰⁵

Posto que “*o reconhecimento do direito de participação na vida cultural como aspecto preponderante dos direitos culturais, bem como da cultura como direito humano fundamental, pressupõe mecanismos de promoção e de defesa*”²⁰⁶, pode-se ir além questionando tanto a salvaguarda da produção cinematográfica e igualmente defender uma produção plural e pautada pela igualdade:

Os indivíduos pertencentes a diversos grupos minoritários do Brasil, tais como afrodescendentes, indígenas, ciganos, pessoas com deficiência, homossexuais, mulheres, populações rurais, ainda não possuem a garantia de participar livremente, sem qualquer discriminação, censura ou barreira, da vida cultural de sua escolha. Além de ainda sofrerem com uma discriminação arraigada, também não possuem igualdade de condições no gozo de seus direitos culturais, por diversas razões: as persistentes desigualdades regionais, as discrepâncias do ensino público e privado, a dificuldade de acesso ao ensino superior, a ausência de equipamentos culturais, a insuficiente proteção do patrimônio, entre outros.²⁰⁷

Este excerto, que tem por cenário o Brasil, aponta um aspecto universalmente válido, que é a dificuldade em se conseguir que estes grupos referidos, entre outros a depender do contexto local, conquistem seu espaço e consigam se fazer ouvir.

²⁰⁵ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 1816-1817).

²⁰⁶ GUERREIRO, Gabriela de Grande. “As crises passam e a cultura fica? Uma análise do papel do Estado face ao direito de participação na vida cultural nas democracias brasileira e portuguesa”. Porto, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade do Porto, p. 34

²⁰⁷ KAUARK, Giuliana. “Os Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura do Brasil”. Políticas Culturais em Revista, v. 7, nº 1, 2014, p. 127. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/11950/8535>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

Tal como foi debatido no tópico anterior, a não objetividade durante a escolha dos projetos culturais que serão apoiados pelas leis brasileiras e portuguesas não favorece a igualdade de acesso aos concorrentes, podendo ferir-se o princípio da igualdade. Este também rege diretamente a atividade administrativa, “*seja autonomamente, como padrões de validade, seja influenciando a interpretação e aplicação administrativa e judicial das disposições legais (interpretação da lei em conformidade com os princípios).*”²⁰⁸ Ainda, deve ser observado o princípio da igualdade “*nas suas diversas dimensões: não discriminação e proibição do arbítrio, incluindo o tratamento igual (equal treatment) e o tratamento como igual (treatment as an equal)*”.²⁰⁹

É fator determinante a atitude negativa do Estado ao respeitar a liberdade cultural de forma ampla, mas também é essencial a atitude positiva no sentido de promover a cultura e assegurar a igualdade de oportunidades. Ademais, deixar a decisão nas mãos da iniciativa privada sobre onde a verba pública será aplicada é uma das imprecisões comuns entre os dois países que também colabora para este cenário de desigualdade:

As atuais políticas para a promoção do setor cinematográfico carregam consigo contradições: por um lado, os incentivos fiscais garantem a todos o direito de produzir, por outro, mimetizam um modelo liberal para o audiovisual, uma vez que se delega a decisão às grandes empresas. Em consequência, o mercado é dominado por um pequeno número de empresas produtoras, não havendo avanço efetivo na direção de consolidação de um projeto industrial sistêmico nem na garantia de inovação e diversidade.²¹⁰

Um detalhe sobre Portugal a ser destacado é que, ao contrário do Brasil, apenas empresas podem ser beneficiárias de apoios à produção cinematográfica previstos na *Lei do Cinema*. O nº 4 do artigo 6º do Decreto-lei nº 25/2018 determina que apenas produtores independentes podem se beneficiar dos apoios. Em seguida, o artigo 24º do mesmo diploma, em seu número 3, especifica que o realizador/diretor pode ser beneficiado com o apoio, mas ele

²⁰⁸ ANDRADE, José Carlos Vieira de. “Lições de Direito Administrativo”. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 53.

²⁰⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de. “Lições de Direito Administrativo”. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017, p. 53.

²¹⁰ BAHIA, Lia. “Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012, p. 130.

tem 20 dias úteis, a contar da notificação do ICA para indicar um produtor independente que o represente.

Por sua vez, a *Lei do Cinema* estabelece, conforme mencionado em tópico anterior, que o produtor independente deve ser uma pessoa coletiva. Enquanto empresa, a produtora está sujeita a carga tributaria usual, dessa maneira:

É verdade que, recentemente, o Estado português deu benefícios fiscais às produtoras, nomeadamente na dedução do IRC, mas nem todos os problemas se podem resolver com deduções fiscais, até porque na maior parte dos casos as produtoras recebem dinheiro do estado para produzirem os filmes. Ou seja, as produtoras, ao subsistirem com dinheiros dos financiamentos, nunca conseguem criar capital próprio para pagarem os impostos do dinheiro que movimentam que, em última instância, nunca foi da produtora, mas do Estado. Este tipo de ciclo não cria riqueza nem às produtoras nem ao Estado.²¹¹

É necessário, então, questionar a quem serve os mecanismos de fomento, já que “*a atuação do Estado no campo cultural deve fomentar a igualdade e o equilíbrio de produção e consumo de bens culturais entre as regiões e indivíduos*”.²¹² A intenção é garantir a paridade de acesso, pois “*ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado está permitindo a expressão da diversidade cultural*”.²¹³

A situação em que Brasil e Portugal se encontram atualmente, no tocante ao auxílio à produção cinematográfica, não é de todo satisfatória. O aumento da produção ocorreu, apesar de ser um investimento de alto risco e apresentar pequena possibilidade de se reaver o dinheiro investido, mas a redução dos gastos no setor devido às novas tecnologias digitais também tem seu peso para explicar o crescimento.²¹⁴

²¹¹ NOGUEIRA, Paulo Ricardo Gomes Batista. “O Audiovisual Português: um olhar alternativo”. Braga, 2017. Relatório de estágio (Mestrado). Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, p. 77.

²¹² BAHIA, Lia. “Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. São Paulo: Itaú Cultural: Iluminuras, 2012, p. 117.

²¹³ CALABRE, Lia. “Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 102

²¹⁴ MANTECÓN, Ana Rosas. “Acesso cultural e desigualdade. Políticas para novos e antigos cenários cinematográficos na América Latina”. In: CALABRE, Lia; REBELLO, Deborah (Org.). Políticas Culturais: conjunturas e territorialidades. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2017, p. 16.

Além do apoio direto através do financiamento do setor, é indispensável a existência de instrumentos aptos a verificar, com a devida transparência, a aplicação do dinheiro público. Sem, contudo, haver dirigismos e preferências em questões estéticas, por exemplo, mas pelo contrário, com a garantia de isonomia no acesso é possível construir uma cinematografia mais plural e inclusiva, conforme elucida Rosana Felisberto:

O que se pretende, portanto, não é uma igualdade que transforme os projetos culturais em produtos padronizados ou de massa, mas que se confira um poder igual a cada produtor para que ele angarie os recursos necessários à concretização de seu projeto. Ainda que seja necessária a adoção de valorações, procedimentos e requisitos diferenciados para que se atinja uma igualdade de poder no âmbito de acesso aos recursos de incentivo cultural, essa reciprocidade de poderes é indispensável para se garantir a preservação da diversidade cultural.²¹⁵

O que a autora pretende expressar no trecho acima, quando menciona valorações e requisitos diferenciados, não é o mesmo que deixar a decisão de quem será apoiado nas mãos da iniciativa privada (como ocorre no Brasil e em Portugal), mas a ideia de equidade.

Uma ótima forma de exemplificar a falta de diversidade é o estudo realizado pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE), no Brasil, intitulado “*Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016*”. Foram analisados os 142 longas-metragens brasileiros lançados comercialmente²¹⁶ em salas de exibição no ano de 2016 e em cada filme foram analisados: Direção, Roteiro, Produção Executiva, Elenco, Direção de Fotografia e Direção de Arte.

²¹⁵ FELISBERTO, Rosana Ribeiro. “Antes do Acender das Luzes: Reciprocidade de Poderes no Incentivo à Cultura”. Belo Horizonte: Initia Via, 2013. Edição do Kindle. (Locais do Kindle 387-390).

²¹⁶ “Dos 142 filmes lançados em 2016, 87 receberam algum recurso público gerido pela ANCINE. Só foram contabilizados projetos que têm recursos captados e contratados, excluindo aqueles que foram cadastrados na Agência, mas não chegaram a utilizar os valores aprovados. As obras incentivadas são maioria entre os lançamentos do ano, chegando a 61,3% dos títulos.” In: AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. “Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016”, p. 23. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>, acesso em 10 de setembro de 2018.

A primeira discrepância a se destacar é a territorial: 80% dos filmes foram produzidos na região Sudeste.²¹⁷ Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com culturas tão diversas em cada região, esse dado se mostra sintomático e com certeza não representa a busca pela diversidade e pluralidade que deve guiar o fomento ao setor. Infelizmente, ao longo do estudo, outros números preocupantes são mostrados.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2016²¹⁸, a população brasileira é formada majoritariamente por mulheres (51,5%) e por pessoas negras (54%). Estas cifras são importantes quando contrapostas ao resultado do estudo feito pela ANCINE.

No que diz respeito à direção das obras analisadas, 97,2% foram dirigidas por pessoas brancas, tendo sido apenas 19,7% por mulheres. Somente 2,1% foram dirigidas por homens negros e, no ano analisado, nenhuma mulher negra ocupou o cargo de direção.²¹⁹ Estes dados apenas reforçam em que sentido as políticas públicas para o setor cinematográfico precisam se voltar: para a diversidade de vozes e igualdade de oportunidades e acesso.

Em Portugal, até o presente momento, não há estudo recente sobre diversidade de gênero e raça na filmografia local. Entretanto, é possível fazer um diagnóstico superficial com base nas informações disponíveis no site do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA). A partir da análise do catálogo e anuário de 2017 depreende-se que foram lançados comercialmente 24 longas metragens de ficção²²⁰ produzidos com verba pública. Destes, apenas 2 foram dirigidos por mulheres (sendo um deles apenas codirigido).

A concretização do direito fundamental a cultura, através especificamente da produção cinematográfica, depende das políticas públicas. E se, conforme foi levantado em tópicos anteriores, cabe ao Estado garantir o acesso e também a possibilidade de produção cultural,

²¹⁷ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. “Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016”, p. 7. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>, acesso em 03 de setembro de 2018.

²¹⁸ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. “Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016”, p. 8. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>, acesso em 03 de setembro de 2018.

²¹⁹ AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. “Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016”, p. 9. Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>, acesso em 03 de setembro de 2018.

²²⁰ INSTITUTO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL. “Cinema e audiovisual de Portugal 2017”, pp. 16-39. Disponível em: <<http://www.ica-ip.pt/pt/downloads/publicacoes/>>, acesso em 09 de setembro de 2018.

nada mais justo que o cinema se beneficie do apoio estatal, visto ser uma forma de expressão artística com relevante alcance.

É preciso que o Estado se oriente pelo caminho da diversidade e do pluralismo quando defina a aplicação das políticas públicas para o setor. Além disso, a igualdade no acesso deve sempre pautar as decisões públicas em matéria cultural. Tanto no Brasil como em Portugal a situação ainda não se encontra da maneira ideal, entretanto é possível (e necessário) mudar esse cenário.

Enquanto a decisão de quais projetos serão beneficiados pela verba pública ficar a cargo de grandes empresas, as filmografias nacionais serão formatadas cada vez mais de acordo com uma visão de mundo limitada. Não basta garantir que haja dinheiro disponível para financiar as obras se não houver igualdade de acesso aos meios que garanta a diversidade e o pluralismo.

CONCLUSÃO

A pesquisa sobre o direito fundamental à cultura, particularmente o caso da produção cinematográfica e audiovisual, seguiu um trajeto muito diversificado e plural, no que diz respeito às fontes bibliográficas, assim como se defende que seja a produção do setor.

Malgrado o impulso inicial fosse interceder por financiamento público, ao fim e ao cabo ficou-se com a certeza de que apenas disponibilizar mais dinheiro não é a resposta. Forçoso é admitir que são imprescindíveis as mudanças, todavia o reconhecimento das falhas desperta a busca pela exigência de alterações por parte do poder público.

Analisar, primeiramente, de que forma a cultura foi tratada ao longo da história pelas ciências sociais e, por fim, pelas ciências jurídicas, foi necessário para que se pudesse em seguida constatar a existência dos direitos fundamentais culturais. A delimitação da proteção jusfundamental para a cultura e a arte também ajudou a, pelo menos inicialmente, ancorar a justificativa de o Estado financiar a produção cinematográfica e audiovisual.

Circunscrever a arte, e conseqüentemente o cinema, a uma parcela do que se entende por produção cultural importa mais a título de limitação do objeto de estudo deste trabalho, do que efetivamente tentativa de cravar alicerces rígidos – apesar de o Direito as vezes requerer – em terreno arenoso e volátil que é a arena cultural.

Igualmente complexa é a seara dos direitos fundamentais culturais. A experiência cultural é essencial para a formação do indivíduo, e também forma distintiva e elemento de classificação social dos sujeitos. Algo tão poderoso e complexo não pode ficar de fora da proteção do Estado.

Além da garantia de preservação e acesso, a dimensão da participação também é salvaguardada constitucionalmente, seja no Brasil ou em Portugal, e, logo, a produção cinematográfica da mesma forma se encontra amparada.

A distinção feita entre cinema e audiovisual, por pesquisadores e pelas legislações, implica a aceitação de que são produtos distintos de uma mesma linha de montagem. Mas não foram poucas as vezes que, durante a pesquisa, pode-se notar o uso de ambos os termos como

sinônimos. Mesmo a diferenciação adotada pelas leis é tênue e, no cotidiano de avanços tecnológicos frenéticos e fortuitos, não tardará a estar ultrapassada.

As circunstâncias históricas da origem do cinema contribuíram para compreender a sua inserção no contexto da indústria cultural. Ademais, restou clara a importância da indústria cinematográfica para o Estado através das diversas leis protecionistas e de promoção de uma cinematografia local desde o princípio.

O caráter industrial fica evidente com a divisão da cadeia produtiva cinematográfica. Os elos da corrente são três: produção, distribuição e exibição, e cada qual demanda investigação própria. A escolha pelo primeiro não exclui a pertinência dos demais, mas, pelo contrário, instiga ao seguimento do trabalho, visto que a bibliografia por vezes se entrecruza e deixa questionamentos: de que adianta garantir o direito fundamental à produção cinematográfica com dinheiro público sem assegurar, de fato, a divulgação e o acesso à obra? E, ainda, se divulgada, existe público ou é necessário formá-lo? Entre outros.

Acerca da real necessidade do financiamento estatal deve-se destacar o já mencionado caráter industrial de produção, a imprescindibilidade de equipamentos específicos e o domínio técnico necessário. Estas especificidades demandam altos custos para serem atendidas. Pode-se denotar deste fato o porquê de os ordenamentos brasileiro e português reservarem leis específicas para o setor, com orçamentos expressivos²²¹ se comparados a outros campos artísticos.

O exame das principais leis de fomento levantou mais questões do que as esperadas no começo da pesquisa. Inicialmente cumpre salientar que os diplomas de ambos os países deixam a desejar quanto ao modelo de seleção das obras que serão produzidas com verba pública. Nos dois casos a escolha fica a cargo do mercado, pelas razões já expostas no terceiro capítulo. Tal situação merece uma reavaliação pelas autoridades competentes.

A destinação de dinheiro público para se fazer um filme exige responsabilidade na escolha de quem será contemplado e deve levar em consideração, essencialmente, o princípio da igualdade para que se garanta a diversidade indispensável para uma produção plural.

²²¹ A título de exemplo, o Decreto-Lei n° 25/2018 que regulamenta a Lei do Cinema em Portugal estabelece como obra de baixo orçamento aquelas com custo inferior a dois milhões de euros.

Infelizmente, a partir do estudo sobre diversidade de gênero e raça feito pela ANCINE no Brasil e citado no último capítulo, bem como a simples leitura do catálogo e anuário disponibilizado pelo ICA em Portugal, é possível perceber que o princípio da igualdade não vem sendo fomentado. Um país que filma suas histórias sempre a partir da mesma perspectiva, reduz sua biografia a umas poucas caras e dá voz a quem não tem dificuldades em se fazer ouvir.

BIBLIOGRAFIA CITADA

ADORNO, Theodor W. "Textos escolhidos". São Paulo: Nova Cultura, 1996;

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA. "Diversidade de gênero e raça nos longas-metragens brasileiros lançados em sala de exibição 2016". Disponível em: <<https://oca.ancine.gov.br/publicacoes>>, acesso em 10 de setembro de 2018;

ALEXANDRINO, José Melo. "Direitos fundamentais: introdução geral". Cascais: Princípia, 2011;

ALEXANDRINO. José de Melo. "O conceito de bem cultural". Disponível em <<https://www.icjp.pt/content/o-conceito-de-bem-cultural>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

ALVES, Paulo César (Org.). "Cultura: múltiplas leituras". Bauru: EDUSC; Salvador: EDUFBA, 2010;

ANDRADE, José Carlos Vieira de. "Lições de Direito Administrativo". Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017;

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE REALIZADORES. "Contributo da APR para a regulamentação da Lei do Cinema". Disponível em: < <http://apr-realizadores-portugal.blogspot.com/>> Acesso em 10 de setembro de 2018.

AVELAR, Raúl Manuel Menino. "A distribuição de cinema português no espaço europeu". Lisboa, 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa;

AZEVEDO, Luiz Carlos de. "História do direito, ciência e disciplina". Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 92, 1997. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67354/69964>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018;

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

- BAPTISTA, Tiago. “Nacionalmente correcto: a invenção do cinema português” Estudos do Século XX, nº 9, pp. 305-324, 2009. Disponível em: < <https://run.unl.pt/handle/10362/5428>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;
- BERNARDET, Jean-Claude. “Historiografia clássica do cinema brasileiro”. São Paulo: Annablume, 1992;
- BERNARDET, Jean-Claude. "O que é Cinema". São Paulo: Brasiliense, 1985;
- BOBBIO, Norberto. “A era dos direitos”, Rio de Janeiro: Campos, 2004;
- BONAVIDES, Paulo. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Malheiros, 2004;
- BOTELHO, Isaura. “Dimensões da cultura e políticas públicas”. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, nº 2, p. 73-83, abr. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 Janº 2018;
- BUTCHER, Pedro. “A dona da história: origens da Globo Filmes e seu impacto no audiovisual brasileiro”. Rio de Janeiro, 2006. Dissertação (Mestrado). Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro;
- CALABRE, Lia. “Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas”. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). Políticas culturais no Brasil. Salvador: EDUFBA, 2007;
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2007;
- CASTRO, Celso (Org.). “Evolucionismo Cultural - textos de Morgan, Tylor e Frazer”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005;
- CEVASCO, Maria Elisa. “Dez lições sobre estudos culturais”. 1ª reimp. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012;
- CHAUÍ, Marilena. Cidadania cultural – o direito à cultura. São Paulo: Edição Fundação Perseu Abramo, 2006;
- COSTA, Alves. “Breve história do cinema português (1896 – 1962)”. Amadora: Bertrand, 1978.

CUNHA, Paulo Manuel Ferreira da. “O novo cinema português. Políticas públicas e modos de produção (1949 – 1980). Coimbra, 2014. Tese (Doutorado). Universidade de Coimbra;

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988: A Representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio a cultura”. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004;

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

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. “Direitos culturais no Brasil”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011);

DONDERS, Yvonne. “Cinderela encontra seu príncipe: a especialista independente no campo dos direitos culturais”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011);

EAGLETON, Terry. “A ideia de cultura”. 1ª ed. Trad. Sofia Rodrigues. Lisboa: Temas e Debates, 2003;

ELIAS, Norberto. “O processo civilizador”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1994;

ELIAS, Norberto. “Mozart: sociologia de um gênio”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994;

ELIOT, T.S. “Notas para uma definição de cultura”. São Paulo: Perspectiva, 1998;

FANTINEL, Vinícius Dias. “Impactos da criação da Ancine e das leis de incentivo à cultura sobre o cinema brasileiro”. Porto Alegre, 2013. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul,

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

FERRO, Marc. “Cinema e História”. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992;

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. “A cegueira da justiça: diálogo iconográfico entre arte e direito”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003;

GEERTZ, Clifford. “Art as a cultural system”. MLN, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, v. 91, nº 6, p. 1473-1499, dez. 1976. Disponível em:

<http://culturalheritage.ceistorvergata.it/virtual_library/art_as_system.pdf>. Acesso em: 10 de setembro de 2018;

GOMES, Carla Amado. “Textos dispersos de direito do patrimônio cultural e de direito do urbanismo. Lisboa: AAFDL, 2008;

GUERREIRO, Gabriela de Grande. “As crises passam e a cultura fica? Uma análise do papel do Estado face ao direito de participação na vida cultural nas democracias brasileira e portuguesa”. Porto, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade do Porto;

IKEDA, Marcelo Gil. “As leis de incentivo e a política cinematográfica no Brasil a partir da retomada”. Revista Eptic, Aracaju, v. 17, nº 3, 2015. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/4308>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

INSTITUTO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL. “Cinema e audiovisual de Portugal 2017”. Disponível em: <<http://www.ica-ip.pt/pt/downloads/publicacoes/>>, acesso em 10 de setembro de 2018;

JUNIOR, Nelson Silva. “Cinema Brasileiro primeiros anos: origens e história” in 6º Encontro Regional Sul de História da Mídia, 2016. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/encontros-regionais/sul/6o-encontro-2016>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

KAUARK, Giuliana. “Os Direitos Culturais e seu lugar no Plano Nacional de Cultura do Brasil”. Políticas Culturais em Revista, v. 7, nº 1, 2014. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/10657>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018;

KUPER, Adam. “Cultura: a visão dos antropólogos”. Bauru: EDUSC, 2002;

LEAL, Sayonara. “Diversidade cultural e reconhecimento no quadro de políticas de comunicação e cultura no Brasil: desafios e perspectivas para concretização da Convenção da Unesco de 2005”. Revista Política e Sociedade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, v. 16, nº 35, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2017v16n35p94>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018

LEONARDO, Ágata. “Movie Marketing o caso Português”. Lisboa, 2010. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa;

LYRA, Bernadette. “Cinema e Audiovisual”. Revista Significação, São Paulo, v. 32, nº 1, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/significacao/article/view/90556/93311>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

MANTECÓN, Ana Rosas. “Acesso cultural e desigualdade. Políticas para novos e antigos cenários cinematográficos na América Latina”. In: CALABRE, Lia; REBELLO, Deborah (Org.). Políticas Culturais: conjunturas e territorialidades. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2017;

MARSON, Melina Izar. “O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine”. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas;

MARTINS, Vinícius Alves Portela. “Análise da qualidade e eficiência da aplicação da renúncia de receita tributária direcionada a uma política setorial: o caso do setor cinematográfico brasileiro”. Políticas Culturais em Revista, Salvador, v. 4, nº 1, 2011. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5317>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

MARTINS, William de Souza Nunes. “Produzindo no escuro: políticas para a indústria cinematográfica brasileira e o papel da censura”. Rio de Janeiro, 2009. Tese (Doutorado). Faculdade de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro;

MELO, Patrícia Bandeira de. “Introdução”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010;

MELO, Patrícia Bandeira de. “O financiamento do cinema no Brasil: as leis de incentivo e a possibilidade de autonomia”. Revista Alceu, Rio de Janeiro, v. 10, nº 19, 2009. Disponível em: <http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/Alceu19_Melo.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

MELO. Patrícia Bandeira de. “Políticas públicas x política de Estado na produção do cinema: Brasil e Estados Unidos” in XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009;

MELO, Patrícia Bandeira de. “Uma breve história do cinema”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010;

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. “Curso de Direito Constitucional”. São Paulo: Saraiva, 2012;

MEYER-BISCH, Patrice. “A centralidade dos direitos culturais, pontos de contato entre diversidade e direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011);

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

MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. “Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010;

MIRANDA, Jorge. “Escritos Vários sobre Direitos Fundamentais”. Estoril: Príncípia, 2006;

MORIN, Edgar. "Cultura de massas no século XX O espírito do tempo - 1 Neurose". Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2002;

NABAIS, José Casalta. “A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos”. Revista Direito Mackenzie, São Paulo, v. 3, nº 2, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em 10 de setembro de 2018;

NAKATANI, Tony Shigueki. “A geração Retomada: cineastas, contexto social e a imagem de sociedade nos filmes Carlota Joaquina e Cidade de Deus”. São Paulo, 2017. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo;

NOGUEIRA, Paulo Ricardo Gomes Batista. “O Audiovisual Português: um olhar alternativo”. Braga, 2017. Relatório de estágio (Mestrado). Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho;

PEDRO, Jesús Prieto de. “Direitos culturais, o filho pródigo dos direitos humanos”. Revista Observatório Itaú Cultural/OIC, São Paulo: Itaú Cultural, nº 11 (janº/abr. 2011);

PEREIRA, Julio Cesar. “Incentivo fiscal à cultura - Do do-in antropológico à iconoclastia”. São Paulo, 2010. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo;

PORTAL DA LEI ROUANET. “Perguntas e respostas”. Disponível em: http://rouanet.cultura.gov.br/perguntas_frequentes_28_12/> Acesso em 10 de setembro de 2018;

RAPOSO, Isabel; CAMPOS, Luís Henrique. “A cadeia produtiva da indústria cinematográfica”. In: MELO, Patrícia Bandeira de (Org.). O financiamento do cinema: os níveis de intervenção estatal na produção mundial. Recife: Massangana, 2010;

RUY, Karine dos Santos. “O cinema diante do global – Reflexões sobre os impactos econômicos e culturais nas indústrias cinematográficas”. Revista Vozes e Diálogo. V. 12, nº 1, 2013. Disponível em: < <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/vd/index>>, acesso em 10 de setembro de 2018;

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA. “Mapear os recursos, levantamento da legislação, caracterização dos atores, comparação internacional”. Lisboa: Secretaria de Estado da Cultura, 2014;

SILVA, José Afonso da. “Curso de Direito Constitucional Positivo”. São Paulo: Malheiros, 2005;

SILVA, José Afonso da. “Ordenação Constitucional da Cultura”. São Paulo: Malheiros, 2001;

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

SIMÕES, Carla Alexandra Neves. “O cinema português: entre a arte a indústria, 45 anos de políticas públicas”. Lisboa, 2017. Dissertação (Mestrado). Escola de Sociologia e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa;

SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de. “Notas sobre direito e literatura: o absurdo do direito em Albert Camus”. Florianópolis: Ed. da UFSC/Fundação Boiteux, 2011;

SIQUEIRA, Ada Bogliolo Piancastelli de.; ZAMBONATO, Carolina Duarte.; CAUME, Marina. “Direito e arte: uma abordagem a partir do cinema e da literatura”. Revista Discenso. Ano I, nº 1, 2009. Disponível em: < <http://petdireito.ufsc.br/revista-discenso/>>, acesso em 10 de setembro de 2018;

SOUZA, Allan Rocha de. “Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso”. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro;

TATARKIEWICZ, Wladyslaw. “What is Art? The Problem of Definition Today”, *British Journal of Aesthetics*, V. 11, No 2, p. 134-153, Fev., 1971. Disponível em: <<https://academic.oup.com/bjaesthetics/article-abstract/11/2/134/9075?redirectedFrom=PDF>> acesso em 10 de setembro de 2018;

TEIXEIRA COELHO, José. “Política cultural em nova chave: indicadores qualitativos da ação cultural”. *Revista Observatório Itaú Cultural/OIC*. São Paulo: Itaú Cultural, nº 3 (set./dez. 2007);

THOMPSON, John B. “Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa”. Petrópolis: Vozes, 1995;

TYLOR, Edward Burnett. “A ciência da cultura”. In: CASTRO, Celso (Org.). “Evolucionismo Cultural – textos de Morgan, Tylor e Frazer”. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005;

VARELLA, Guilherme. “Plano Nacional de Cultura: Direitos e Políticas Culturais no Brasil”. 1 ed Rio de Janeiro: Azougue 2014;

VIEIRA, Luiz Renato. “Notas Introdutórias sobre as Políticas de Incentivo ao Cinema no Brasil”. Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2017 (Texto para Discussão nº 225). Disponível em <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 10 de setembro de 2018;