UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DIREITO

CARINA MOURA VALENÇA

O PAPEL DA ANCINE PARA GARANTIR O DIREITO À CULTURA

Uma análise sobre a atuação da agência reguladora nos mecanismos de fomento à atividade audiovisual

Recife, Pernambuco
2019

CARINA MOURA VALENÇA

O PAPEL DA ANCINE PARA GARANTIR O DIREITO À CULTURA

Uma análise sobre a atuação da agência reguladora nos mecanismos de fomento à atividade audiovisual

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Manoel de Oliveira Erhardt

Recife, Pernambuco
2019

CARINA MOURA VALENÇA

O PAPEL DA ANCINE PARA GARANTIR O DIREITO À CULTURA

Uma análise sobre a atuação da agência reguladora nos mecanismos de fomento à atividade audiovisual

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Recife, Pernambuco,

BANCA EXAMINADORA

Prof. Manoel de Oliveira Erhardt
Universidade .....

Prof. Dr. .....
Universidade .....

Prof. Dr. .....
Universidade .....

Aos que sempre acreditaram em mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais, Maria Cristina Lapenda de Moura Valença e Edson Mota Valença, pelo apoio incondicional em todos os momentos, pelos constantes incentivos e por terem me ensinado a sempre a valorizar a cultura. Obrigada por terem proporcionado o meu primeiro contato com o Cinema e o com Direito, duas coisas que hoje parecem ser parte indissociável da pessoa que me tornei.

Aos meus avôs, Wilson Mota Valença e José Luiz de Moura, por terem me inspirado a seguir seus passos estudando na Faculdade de Direito do Recife.

Às minhas avós, Maria Luiza Lapenda de Moura e Clemencilda Mota Valença, in memoriam, que, embora não estejam presentes fisicamente para me ver concluindo esse ciclo, sei que comemoram essa conquista onde quer que estejam.

Aos meus amigos do colégio que, mesmo não compartilhando mais a rotina do dia a dia, ainda se fazem presente e conseguem deixar a vida mais divertida.

Aos amigos que fiz durante o curso, vocês tornaram essa caminhada mais leve mesmo quando não parecia ser possível.

Ao meu orientador, Manoel Erhardt, pelas recomendações essenciais ao desenvolvimento deste trabalho.

E, por fim, a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a conclusão dessa jornada.

"Aos olhos de um jovem que só viu cinema americano desde pequeno, o filme brasileiro é que é estrangeiro." (Helvécio Ratton)

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação da agência reguladora Ancine junto aos mecanismos de incentivo à cultura. Dentre os mecanismos de incentivo existentes, os principais tratados por esse estudo foram os direcionados ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. A indústria de entretenimento é a que mais cresce no mundo atualmente, sendo claro que o investimento nessa área é essencial para o crescimento de um país. De início, foi demonstrado que o direito à cultura deve ser tutelado pelo Estado por se tratar de um direito fundamental. Para tanto, o Estado elabora políticas públicas de incentivo à cultura. Atualmente, a indústria cinematográfica nacional depende diretamente desses mecanismos de incentivo. Assim, como uma forma de garantir o correto funcionamento dessas políticas públicas, foi criada a Ancine, agência reguladora responsável pelo fomento, regulação e fiscalização da indústria audiovisual nacional. A Ancine possui um papel fundamental para o funcionamento dos mecanismos de fomento oriundos das políticas públicas de incentivo à cultura, atuando diretamente na regulação dos mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual e dos mecanismos de fomento direito do Fundo Setorial do Audiovisual.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Direito Constitucional. Agências reguladoras. Ancine. Leis de incentivo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the performance of the regulatory agency Ancine alongside the incentive mechanisms for culture. The focus of this study is on the incentive mechanisms that develop the Brazilian film industry. It is important to invest in the entertainment industry since is one of the ones that increase a country's economies the most these days. At first, it is proven that the right to culture it's a fundamental right and for that, it must be protected by the State. As a way of guarantee this right, the State formulates public policies to encourage the growth of the culture. Currently, the Brazilian film industry depends directly upon these public policies. So, as a way of guaranteeing their correct functioning, Ancine was created, a regulatory agency responsible for the promotion, regulation, and supervision of the Brazilian audiovisual industry. The Ancine has a fundamental role to play in guaranteeing that the public policies are being correctly used, acting closely to regulate the audiovisual law (Lei do Audiovisual) and the audiovisual sectoral fund (Fundo Setorial do Audiovisual).

Keywords: Administrative law. Constitutional law. Regulatory agencies. Ancine. Incentive Laws.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 — Filmes nacionais com mais de um milhão de espectadores - Ancine 23
Figura 2 — O caminho do incentivo 26
Figura 3 — Tabela - Art. 12º da IN nº 119 - Níveis de captação 40
Figura 4 — Tabela - Art. 13º da IN nº 119 - Limite de captação 40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AI	Ato Institucional
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
CNPC	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
CPB	Certificado de Produto Brasileiro
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSC	Conselho Superior de Cinema
EC	Emenda Constitucional
Embrafilme	Empresa Brasileira de Filmes
Ficart	Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos
FNC	Fundo Nacional de Cultura
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
Funcines	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
IN	Instrução Normativa
INC	Instituto Nacional de Cinema
MinC	Ministério da Cultura
MP	Medida Provisória
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
Pronac	Programa Nacional de Apoio à Cultura
SOFICA	Sociétés pour le Financement de l'Industrie Cinématographique et de l'Audiovisuel
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 11
2 **DIREITO À CULTURA** 13
2.1 A DEFINIÇÃO DO QUE É CULTURA 13
2.2 A CULTURA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL 14
2.3 A TUTELA DO DIREITO À CULTURA PELO ESTADO BRASILEIRO 16
3 **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À CULTURA VOLTADAS PARA O CINEMA NACIONAL** 20
3.1 POLÍTICAS CULTURAIS 20
3.2 EMBRAFILME 22
3.3 LEI SARNEY 23
3.4 LEI ROUANET 24
3.5 LEI DO AUDIOVISUAL 27
3.6 FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL 30
4 **AGÊNCIAS REGULADORAS** 32
4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS 32
4.2 ANCINE 35
5 **ATUAÇÃO DA ANCINE PARA REGULAR OS MECANISMO DE FOMENTO À ATIVIDADE AUDIOVISUAL** 39
5.1 ATUAÇÃO DA ANCINE JUNTO AOS MECANISMOS DE FOMENTO INDIRETO DA LEI DO AUDIOVISUAL 39
5.2 ATUAÇÃO DA ANCINE JUNTO AOS MECANISMOS DE FOMENTO DIRETO DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL 43
6 **CONCLUSÃO** 46
REFERÊNCIAS 49

1 **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho busca analisar, sob o ponto de vista jurídico, o papel da agência reguladora Ancine para garantir o direito à cultura. O foco é em como ocorre essa a atuação para fins regular o funcionamento dos mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93), bem como dos mecanismos de fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual, ambos voltados para produção de obras cinematográficas. A indústria de entretenimento é a que mais cresce no mundo atualmente, sendo claro que o investimento nessa área é essencial para o crescimento de um país. No Brasil, em relação às leis de incentivo à cultura, há uma preocupante desinformação de grande parcela da população que acredita que o governo financia obras culturais com dinheiro que deveria ser gasto com saúde e/ou educação. O desconhecimento em relação ao funcionamento desses mecanismos de fomento à cultura é um dos motivos para a escolha desse tema.

O presente estudo se justifica pelo cenário de desinformação no que diz respeito ao auxílio estatal para garantir o direito fundamental à cultura. Em razão disso, faz-se necessário um estudo aprofundado sobre o tema com fins de demonstrar como funcionam esses mecanismos de incentivo.

Para tanto, tem-se como objetivo elaborar uma análise sobre os mecanismos previstos na Lei do Audiovisual e no Fundo Setorial do Audiovisual, que funcionam com o auxílio da agência reguladora Ancine, buscando-se especificamente: a) demonstrar a necessidade da atuação do Estado para tutela do Direito à cultura; b) a atuação da agência reguladora, regida pela sua Lei Geral 13.848/19, para garantir a atuação do Estado nos serviços fundamentais; c) analisar como ocorre essa atuação da Ancine nos mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) e de fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual.

Para desenvolver o tema, o presente texto encontra-se estruturado em 4 (quatro) capítulos.

De início, será feita uma análise preliminar sobre o dever do Estado em garantir o direito à cultura. Essa análise será realizada por meio de um estudo da história constitucional nacional, demonstrando como esse direito foi abordado nas constituições passadas e como ele é abordado atualmente na Constituição Federal de 1988. Ainda, será demonstrada a importância da existência de um Ministério da Cultura para fins de auxiliar o Estado a garantir esse direito fundamental a cultura. Será examinada também a história recente desse ministério, analisando desde a sua criação, em 1985, até a sua mais recente extinção, em 2019.

Em seguida, serão analisados os mecanismos de incentivo à cultura criados pelo Estado para fins de garantir a tutela desse direito fundamental. O foco será naqueles destinados ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Desse modo, os mecanismos principais a serem abordados pelo presente trabalho são a Lei do Audiovisual

(Lei nº 8.685/93) e o Fundo Setorial do Audiovisual, uma vez que se tratam das principais fontes de incentivo a indústria audiovisual brasileira, bem como ao fato da atuação da Ancine ser indispensável para o funcionamento de ambos.

No próximo capítulo, será feita uma análise sobre a atuação das agências reguladoras no Direito pátrio, sendo examinada a sua origem e o seu funcionamento de acordo com sua Lei Geral (Lei nº 13.848/19). Também será tratada a diferença existente entre o modelo de funcionamento da agência reguladora Ancine em relação às agências reguladoras tradicionais.

Por fim, será abordado o tema principal para fins de demonstrar como ocorre a atuação da Ancine para regulamentar o funcionamento dos mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual e dos mecanismos de fomento direto do Fundo Setorial do Audiovisual.

Assim, diante de todas as considerações feitas, o presente projeto pretende aprofundar os demais pontos referentes às leis de incentivo à cultura e o seu funcionamento junto a Ancine, focando sempre no incentivo ao cinema nacional.

2 **DIREITO À CULTURA**

2.1 A DEFINIÇÃO DO QUE É CULTURA

Antes de iniciar a análise sobre o Direito à Cultura, é necessário que primeiro seja feita uma delimitação sobre o que é considerado cultura.

Atualmente, o conceito mais utilizado de cultura foi definido pela primeira vez por Edward Taylor, que resumiu no vocábulo inglês "Culture" o termo germânico 'Kultur', utilizado para simbolizar todos os aspectos espirituais de comunidade, junto a palavra francesa 'Civilization', que se referia às realizações materiais de um povo. Assim, de acordo Taylor, cultura seria todo o complexo que inclui conhecimentos, crenças, arte, moral, leis, costumes ou qualquer outra capacidade ou hábitos adquiridos pelo homem como um membro da sociedade. (LARAIA, 2001)

Para Roque de Barros Laraia, cultura não seria algo determinado por fatores biológicos do ser humano, ou então por sua localização geográfica, mas sim um processo complexo que nasce da interação dos homens, sendo possível por meio do desenvolvimento da inteligência, de um domínio dos símbolos e dos meios de comunicação entre os indivíduos. Assim, a cultura é influenciada pelos homens e, no meio desse processo, ela também os influencia, estando, portanto, em uma eterna transformação. (LIMA, 2015).

Desse modo, verifica-se que a cultura é algo inerente ao ser humano e é fundamental para sua existência, sendo uma vertente da dignidade da pessoa humana, um direito fundamental. Inclusive, no preâmbulo do Ato Constitutivo da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), há a previsão de que: "a difusão da cultura e a educação da humanidade para a justiça, a liberdade e a paz são indispensáveis à dignidade humana e constituem um dever sagrado que todas as nações devem cumprir com espírito de assistência mútua;". Esse Ato Constitutivo influenciou diretamente como as nações passaram a tratar o direito à cultura, tendo, inclusive, influenciado diretamente a definição de políticas culturais em diversos países, dentre eles, o Brasil, que é um dos signatários do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

Esse conceito de cultura da UNESCO também sofreu algumas mudanças ao longo dos anos. Enquanto no início da década de 1960 essa definição seguia para o campo artístico, literário e da educação, próximo de uma concepção iluminista, no sentido de priorizar valores civilizatórios considerados superiores para a humanidade, no decorrer daquela década surgiram diversos aspectos que influenciaram para a "diversidade cultural". Assim, o direito da existência de minorias étnicas, religiosas e linguísticas programado no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos fundamentaria um novo direito à vida cultural, ou seja, o conceito de direito à cultura foi ampliado em razão dessas transformações.

Desse modo, temos, em 2001, como preâmbulo da Declaração Universal de

Diversidade Cultural da UNESCO:

> "A cultura deve ser considerada como um conjunto distinto de elementos espirituais, materiais, intelectuais e emocionais de uma sociedade ou de um grupo social. Além da arte e da literatura, ela abarca também estilos de vida, modos de convivência, sistema de valores, tradições e crenças" (Preâmbulo da Declaração Universal de Diversidade Cultural da UNESCO, 2001)

O ordenamento jurídico pátrio, absorveu esse conceito amplo de cultura, definindo em seu Art. 216 da CF/88, o que se entende como bem cultural que deve ser tutelado pelo Estado.

> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> I - as formas de expressão;
> II - os modos de criar, fazer e viver;
> III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;
> IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;
> V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Assim, considerando que uma obra cinematográfica é uma forma de expressão cultural, o cinema também deve ser alvo de políticas púbicas de incentivo à cultura. Dessa forma, tem-se que o cinema é um bem pertencente ao patrimônio cultural brasileiro, sendo, portanto, uma expressão cultural que se encontra protegida pelo ordenamento jurídico pátrio.

2.2 A CULTURA ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

Direitos fundamentais, segundo Paulo Gustavo Gonet Branco:

> "Os direitos fundamentais participam da essência do Estado de Direito democrático, operando como limite do poder e como diretriz para a sua ação. As constituições democráticas assumem um sistema de valores que os direitos fundamentais revelam e positivam. Esse fenômeno faz com que os direitos fundamentais influam sobre todo o ordenamento jurídico, servindo de norte para a ação de todos os poderes constituídos.
> Os direitos fundamentais, assim, transcendem a perspectiva da garantia de posições individuais para alcançar a estatura de normas que filtram os valores básicos da sociedade política, expandindo-os para todo o direito positivo. Formam, pois, a base do ordenamento jurídico de um Estado democrático." (MENDES; BRANCO, 2013, p. 167).

Assim, temos que os direitos fundamentais são a base do direito, uma vez que sua

principal característica é garantir o funcionamento do Estado de Direito com o devido respeito a todos. Ocorre que os direitos fundamentais que se encontram hoje positivados pela CRFB/88 sofreram uma série de evoluções para garantir sua conquista de tutela estatal. Eles são divididos em gerações onde cada uma teve sua característica marcante refletida nas garantias conquistadas.

Os direitos fundamentais de primeira geração são os relativos a liberdade, são os direitos civis e políticos que, para sua efetivação, exigem uma prestação negativa do Estado, ou seja, o Estado vai se abster de atuar de forma autoritária em relação aos cidadãos. Temos como exemplos de direitos fundamentais de primeira geração o direito à vida, a propriedade, a liberdade de locomoção, liberdade de pensamento, direito à propriedade, liberdade de expressão. No caso dos direitos fundamentais de segunda geração, no que diz respeito a intervenção do Estado, ocorre o oposto da primeira geração, uma vez que exigem para sua efetivação uma prestação positiva do Estado. São direitos de segunda geração os direitos sociais, culturais e econômicos. Quanto aos direitos de terceira geração, estes não possuem uma destinação específica a proteção dos interesses de um indivíduo ou de um grupo, o alvo desses direitos é todo o gênero humano. Como exemplo, temos os direitos relativos ao meio ambiente, ao patrimônio comum da humanidade, ao desenvolvimento, à paz e à comunicação. (BONAVIDES, 2016).

Inicialmente, o direito à cultura foi classificado como um direito fundamental de segunda geração, no entanto, ao ser feita uma análise mais aprofundada sobre o tema, é possível constatar que o direito à cultura, na verdade, encontra-se presente em todas as gerações de direitos fundamentais, como bem pontua Francisco Humberto Cunha Filho:

> "(...)Primeiro: ninguém duvida que a liberdade de expressão através da arte é um direito cultural e que seu exercício demanda que o Estado se abstenha de uma ação que impeça dita liberdade. Estamos diante de um direito de liberdade. Primeira geração.
> Segundo exemplo: o direito ao ensino básico revela o direito de acesso aos códigos padronizados e massificados da comunicação e da cultura; mesmo sendo conhecido vulgarmente apenas como direito educacional, é por excelência um direito cultural que exige do Estado eficiente prestação positiva, ao ponto de, no ordenamento jurídico brasileiro, vincular, em nível constitucional, expressiva parcela dos tributos a serem arrecadados por todas as pessoas jurídicas de direito público componentes da Federação; direito indubitavelmente de segunda geração.
> Terceiro exemplo: direito à proteção da atividade intelectual, exercível contra outrem que não unicamente o Estado; direito de proteção do meio-ambiente cultural (patrimônio edificado) contra a ação de predadores, visando proteger a um "interesse solidário" de qualquer ser humano: direitos culturais de terceira geração." (CUNHA FILHO, 2000, p. 66).

Ocorre que, em que pese o reconhecimento da cultura como direito fundamental, o ordenamento jurídico brasileiro nem sempre o tratou dessa forma, como será demonstrado

adiante.

2.3 A TUTELA DO DIREITO À CULTURA PELO ESTADO BRASILEIRO

O ordenamento jurídico pátrio nem sempre teve a tutela do direito à cultura como um dever previsto constitucionalmente. A Constituição do Império (1824) não possui qualquer menção a tal dever, assim como a Constituição da Primeira República (1891) que também não estabeleceu qualquer obrigação no que diz respeito a cultura. Na verdade, a Educação e a Cultura aparecem apenas simbolicamente nessas cartas constitucionais, sendo somente a partir da Constituição de 1934 que foi apresentada uma nova visão a esse respeito.

Embalada pela crescente tendência de abertura para questões sociais, bem como pela forte influência da Constituição de Weimar de 1919, a Constituição de 1934 apresentou um Estado com uma maior atuação no campo econômico e social. (MENDES; BRANCO, 2013) O direito a Educação e a Cultura passou a ser regulado em capítulos específicos na Constituição, sendo essa a primeira na história do país a trazer em seu texto matérias que não eram consideras costumeiramente constitucionais, como, por exemplo, a cultura, religião, ensino, família, ordem econômica e social.

A Carta Constitucional de 1934 possuía um texto projetado mais extenso do que o comum, incluindo, expressamente, como um dever da União o de incentivar a ciência, artes, letras e cultura em geral, que se encontra previsto no Capítulo II - Da Educação e da Cultura, do Título V - Da Família, da Educação e da Cultura. (POLETTI, 2012).

Na Constituição de 1937, que deu início ao Estado Novo e Getúlio Vargas, a Carta Constitucional, também chamada de "Polaca", que carregou esse nome por ter tido como parâmetro a Constituição polonesa de 1935, trouxe os direitos fundamentais como referência, ainda que de uma forma simbólica, sendo mantido como um dever do Estado o incentivo as áreas de arte, ciência e ensino.

No entanto, em que pese a expressa previsão do dever do Estado em contribuir para o desenvolvimento dessas áreas, o legislador limitou a definição de cultura as instituições artísticas. Ou seja, quando comparada a Constituição anterior que abarcava todas as áreas, há um pequeno retrocesso pela limitação do conceito de cultura utilizado.

Em 1946, com a nova Constituição brasileira, o direito à cultura volta a ser tratado de forma mais concreta, com Capítulo próprio versando sobre Educação e Cultura dentro do Título VI - Da Família, da Educação e da Cultura. Nessa nova Lei Maior, além de ser expresso como dever do Estado o amparo à cultura, também foi estabelecido pela primeira vez uma classificação de bens culturais, cabendo ao Estado a sua proteção.

Em 1967, uma nova Constituição foi outorgada no país que vivia nos primeiros anos de uma Ditadura Militar. Essa nova Carta Constitucional foi marcada por uma preocupação com a segurança nacional, com uma característica bastante centralizadora que estabelecia

muitos poderes a um Presidente da República que não havia sido democraticamente eleito. Ainda, em que pese esses aspectos autoritários, a Constituição de 1967 contava com a presença de direitos individuais, no entanto, também permitia ao mesmo tempo que estes fossem suspensos em determinadas situações definidas pelo governo. (MENDES; BRANCO, 2013)

No que diz respeito ao direito à cultura, constava expressamente na Carta Constitucional de 1967, no Título IV - Da Família, da Educação e da Cultura, que, primeiro em seu Art. 171, as ciências, as letras e as artes eram livres e, em seu Art. 172, que era dever do Estado o amparo à cultura.

Ocorre que, uma crise política se agravou nos anos que se passaram, o que acabou levando o Governo ditatorial da época a editar o Ato Institucional n. 5 em 13 de dezembro de 1968, que ampliava consideravelmente os poderes já vastos do Presidente, ao mesmo tempo em que sustava mandatos políticos e restringia direitos e liberdades individuais. Ainda, os atos que eram praticados com fundamento no AI-5 eram imunes ao controle pelo Judiciário. No ano de 1969, o então Presidente da República Costa e Silva, após a publicação do AI-5, por motivo de saúde, teve que ser afastado do cargo. Assim, a Junta Militar composta pelos Ministros que chefiavam cada uma das três Armas assumiu o governo e promoveu uma reforma da Constituição de 1967 por meio da Emenda Constitucional n. 1/69. (MENDES; BRANCO, 2013) Essa EC alterou tanto o texto constitucional que é considerado por muitos como uma nova constituição.

Nesse novo texto da Emenda outorgada pela Junta Militar, o dever do Estado quanto ao direito à cultura se manteve, no entanto, quanto a liberdade em relação as ciências, as letras e as artes, foi adicionada uma restrição ao seu exercício.

A inovação desse texto foi a previsão de uma restrição ao direito do livre exercício da cultura, ou seja, a previsão da censura. Em seu Art. 153, §8º, era estabelecido, de forma vaga, que não seriam toleradas "subversão da ordem", ou publicações e exteriorizações "contrárias à moral e aos bons costumes". Assim, em que pese a previsão do direito à cultura, o seu exercício se chocava com a censura, que impedia a livre manifestação cultural.

Com o fim do regime militar e o início da redemocratização, em 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada constituição cidadã que restaurou o respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com uma significativa série de direitos sociais. Nela, as reivindicações populares foram positivadas em várias normas, como, por exemplo, na confirmação de que haveria a volta das eleições diretas para a chefia do Poder Executivo em todos os níveis da Federação. Também, e pela primeira vez na história constitucional brasileira, foi positivado o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana, bem como os direitos fundamentais. (MENDES; BRANCO, 2013)

Em relação ao direito à cultura, a CRFB/88 prevê, primeiro, que é dever da União e de todos os outros entes da Federação proporcionar os meios de acesso à cultura.

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> (...)
> III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
> IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
> V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

Além disso, também há expressamente no texto da CRFB/88 no Título VIII - DA ORDEM SOCIAL, em seu Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto, Seção II, que o Estado irá garantir o direito à cultura.

> SEÇÃO II
> DA CULTURA
> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.
> § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
> (...)
> § 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)
> I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)
> II produção, promoção e difusão de bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)
> III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)
> IV democratização do acesso aos bens de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)
> V valorização da diversidade étnica e regional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 48, de 2005)

O texto constitucional também inova e estabelece em seu Art. 216 que o Estado, para fins de garantir a efetivação do direito à cultura deverá promover políticas públicas de incentivo à cultura para tutelar esse direito fundamental.

> Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:
> (...)
> § 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e

valores culturais.

Desse modo, em uma análise do tratamento dado ao direito à cultura nos textos constitucionais anteriores, temos que a Constituição de 1988 é a evolução natural com a forte influência dos tratados internacionais de direitos humanos que tratam sobre direito à cultura. Direito esse que nada mais é do que uma vertente do direito à dignidade da pessoa humana, um direito fundamental que merece a tutela estatal.

Assim, como já foi apontado, a maneira que o legislador escolheu para garantir o direito à cultura foi definindo como um dever do Estado o de estabelecer políticas públicas que permitam o desenvolvimento na área cultural. Dentre essas políticas de incentivo à cultura, encontra-se a Lei do Audiovisual e o Fundo Setorial do Audiovisual, que, no que diz respeito a indústria cinematográfica, forma de expressão cultural tutelada pelo Estado, funciona com o auxílio da agência reguladora Ancine, autarquia especial originalmente vinculada ao Ministério da Cultura.

3 **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCENTIVO À CULTURA VOLTADAS PARA O CINEMA NACIONAL**

3.1 POLÍTICAS CULTURAIS

A Cultura, durante a maior parte da história do país, sempre foi uma pasta dentro do Ministério da Educação, ou então, como ocorreu durante o período da ditadura militar, dividia a pauta de um ministério com a educação, ou seja, a cultura sempre esteve interligada com a educação. Em 1985, no entanto, com a redemocratização, o então Presidente da República José Sarney, por meio do Decreto nº 91.144, separou as duas pautas e criou, pela primeira vez na história nacional, o Ministério da Cultura.

Em sua redação, a justificativa para sua criação foi em razão do crescimento econômico e demográfico do país, o que acabou por inviabilizar a existência de um ministério dividido para as pautas de educação e cultura. A manutenção desse sistema iria inviabilizar seu funcionamento, que não seria capaz de cumprir simultaneamente as exigências de sua competência.

O primeiro Ministro de Estado da Cultura foi José Aparecido de Oliveira, que tão logo renunciou ao cargo e foi substituído por Aluísio Pimenta. Posteriormente, em 1986, tomou posse Celso Furtado, reconhecido como o primeiro ministro que de fato buscou promover uma estruturação necessária para o funcionamento do recentemente criado Ministério da Cultura.

Durante sua gestão, foi aprovada a Lei nº 7.505, conhecida como a Lei Sarney, que permitia a concessão de benefícios fiscais para contribuintes através de doações, patrocínios ou investimentos. A Lei Sarney foi a primeira a permitir a renúncia fiscal como uma forma de fomento a cultura, o que revolucionou a forma de financiamento cultural na época. Essa lei, no entanto, foi extinta em 1990 devido a acusações de favorecimento ao clientelismo e à corrupção no meio cultural.

No Governo Collor, fortemente marcado pelo neoliberalismo, foi fixado o entendimento de que a cultura, mais especificamente o cinema, não deveria ser tutelado pelo Estado, que não era função da máquina estatal promover o seu desenvolvimento. O cinema então deveria buscar financiamento sozinho na iniciativa privada. Assim, por este motivo, o MinC foi dissolvido, o que fez com que a cultura voltasse a ser uma pasta do Ministério da Educação, com a volta da Secretaria da Cultura.

Junto com a dissolução precoce do MinC, todos os outros mecanismos de fomento à cultura também tiveram seu fim. Esse ato praticado pelo Governo da época de acabar com todo tipo de financiamento público direcionada a cultura, sem se preocupar em colocar qualquer outra opção no lugar, foi desastroso para o cinema nacional, que viu sua principal fonte de financiamento ser extinta com tamanha facilidade.

> "Segundo levantamento apresentado no catálogo da retrospectiva "Cinema Brasileiro, anos 90: 9 questões", organizado pelo Centro Cultural Banco do Brasil do Rio de Janeiro (cf. Oricchio, 2003:26), foram realizados sete filmes em 1990, oito em 1991, apenas três em 1992, quatro filmes em 1993 e sete filmes em 1994. O levantamento dos filmes realizados nos primeiros anos da década de 1990 é muito confuso, já que juntamente com os órgãos responsáveis pelo fomento à atividade cinematográfica, o governo extinguiu também os órgãos de fiscalização e controle, e não há dados oficiais sobre os filmes do período." (MARSON, 2009).

Com a constatação imediata dos impactos causados pelo fim das políticas públicas de incentivo à cultura, em 1991, tomou posse como Secretário da Cultura, Paulo Sérgio Rouanet. O novo responsável pela cultura no país logo retomou as políticas públicas culturais, atendendo a principal reivindicação da classe artística aprovando, no mesmo ano, a Lei nº 8.313, conhecida como Lei Rouanet, que trouxe de volta os princípios básicos da antiga Lei Sarney, sendo também uma lei que tratava do financiamento cultural através de renúncia fiscal. Esse foi o primeiro passo para a retomada das políticas de incentivo à cultura no país.

Em 1992, o então presidente Fernando Collor sofreu impeachment. O seu vice, Itamar Franco, assumiu a presidência e trouxe de volta o Ministério da Cultura, retomando as políticas de incentivo e impulsionando o crescimento da produção cultural que antes havia estagnado devido a falta de apoio estatal. O MinC agora contava com a ajuda da Lei Rouanet, uma lei que trazia de volta o mecanismo de fomento indireto previsto originalmente na Lei Sarney. No entanto, essa legislação sozinha não foi suficiente para retomar a produção e desenvolvimento do cinema nacional. Assim, posteriormente, em 1993, foi criada a Lei do Audiovisual, também se baseando no fomento indireto, mas, diferentemente da Lei Rouanet, que se destinava a todos os segmentos culturais, a Lei do Audiovisual é voltada diretamente para o cinema.

Alguns anos após essa retomada, para fins de garantir a correta aplicação da legislação de incentivo, bem como uma forma de confirmar que os recursos públicos investidos nesse segmento estavam sendo utilizados da maneira correta, foi criada, no ano de 2001, a agência reguladora Ancine. E, posteriormente, em 2006, foi criado por meio da Lei nº 11.437/06, o Fundo Setorial do Audiovisual - FSA, um mecanismo de fomento direto autossustentável destinado ao desenvolvimento do setor audiovisual nacional.

Os anos de fomento estatal direcionados a cultura nacional, mais especificamente ao cinema, tiveram novamente um fim momentâneo quando em 2016, no Governo do então presidente interino, Michel Temer, o Ministério da Cultura foi extinto por alguns dias, tendo sido reincorporado ao Ministério da Educação. No entanto, tal medida gerou grande revolta, o que acabou por fazer com que o governo voltasse atrás com a sua decisão e mantivesse o MinC.

Ainda assim, o Ministério da Cultura não se manteve até os dias atuais, uma vez que

teve sua extinção decretada com a posse do novo Governo em 2019, sendo incorporado ao Ministério da Cidadania, que também abarca o Esporte e o Desenvolvimento.

Além de ser uma das pastas de um Ministério visivelmente inflado, a área da cultura está entre as que menos recebe investimento do governo, sofrendo anualmente uma nova queda no seu orçamento. Atualmente, a produção cultural, mais especificamente o cinema, depende diretamente dessas políticas estatais de incentivo, de forma que, caso sejam extintas, o impacto a ser sofrido pelo setor cultural seria imenso, semelhantes ao que ocorreu na época do Governo Collor.

3.2 EMBRAFILME

Antes da criação da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, o cinema nacional tinha como sua base de financiamento a Empresa Brasileira de Filmes, a Embrafilme, pessoa jurídica de direito privado vinculada ao Ministério da Cultura e Educação, criada em 12 de setembro de 1969, através do Decreto-lei nº 862, para atuar como um órgão de cooperação junto ao Instituto Nacional de Cinema - INC, instituição originalmente criada em 1966 e que era destinada a cuidar da fomentação, produção, distribuição, exportação e todas as fases que envolvem a cadeia produtiva do cinema nacional.

Por ter sido criada durante o período da Ditadura Militar, a Embrafilme também tinha como uma de suas funções censurar as obras que apresentassem questionamentos acerca do modelo político vivenciado no país. Através dessa empresa pública, os militares garantiam que nenhuma obra que expusesse ou questionasse a administração federal da época fosse promovida no exterior. O corpo gestor da empresa era diretamente indicado pelo governo, assim, o Estado tinha total liberdade para moldar em baixa ou larga escala o cinema nacional, uma vez que além de ser a fonte principal do capital financeiro da empresa, era também quem a administrava. (ALMEIDA; MORELLI-MENDES, 5).

A Embrafilme foi uma peça fundamental para a industrialização e fortalecimento do cinema nacional durante as décadas de 1970 e 1980, sua política protecionista foi a responsável por fazer com que esta Empresa Pública se tornasse a maior produtora e distribuidora de filmes nacionais na época.

> "Durante mais de duas décadas de atuação, entre 1969 e 1990, a Embrafilme foi responsável pela regularidade da produção do cinema no Brasil, por meio do financiamento da produção, da garantia da exibição (pela obrigatoriedade instituída via cota de tela para o produto nacional) e da distribuição dos filmes brasileiros. Além disso, em seu período mais produtivo, a Embrafilme ajudou a proporcionar o encontro do filme nacional com o público, durante meados dos anos 70 e início dos anos 80, quando o cinema brasileiro bateu recordes de público que até hoje não se repetiram. Segundo o historiador americano Randal Johnson (1987), entre 1974 e 1978 o número de espectadores do cinema brasileiro passou de 30 milhões para 60

> milhões, e a fatia do cinema brasileiro em seu próprio mercado chegou a 30% em 1978. Até hoje, a maior bilheteria do cinema brasileiro é Dona Flor e seus dois maridos (Bruno Barreto, 1976), que teve mais de 10 milhões de espectadores - enquanto a maior bilheteria do Cinema da Retomada foi Cidade de Deus (Fernando Meirelles, 2002), que atingiu mais de 3 milhões de espectadores." (MARSON, 2009, p. 18).

Inclusive, a maior bilheteria do cinema nacional, até o ano de 2010, era de Dona Flor e seus dois maridos (1976), que levou mais de 10 milhões de pessoas ao cinema quando foi lançado. Esse recorde foi batido somente com Tropa de Elite 2 (2010), que levou mais de 11 milhões de pessoas aos cinemas.

Figura 1 - Filmes nacionais com mais de um milhão de espectadores - Ancine

ancine
Agência Nacional do Cinema

FILMES NACIONAIS COM MAIS DE UM MILHÃO DE ESPECTADORES (1970/2010) por público

	Título	Diretor	Produtora	Estreia	Público
1	**Tropa de elite 2**	**José Padilha**	**Zazen Produções Audiovisuais Ltda.**	**out/10**	**11.023.475**
2	Dona Flor e seus dois maridos	Bruno Barreto	LC Barreto	nov/76	10.735.524
3	A dama do lotação	Neville de Almeida	Regina Filmes	abr/78	6.509.134
4	**Se eu fosse você 2**	**Daniel Filho**	**Total Entertainment**	**jan/09**	**6.112.851**
5	O Trapalhão nas minas do Rei Salomão	J.B. Tanko	J.B.Tanko Filmes	ago/77	5.786.226

Fonte: Ancine

No entanto, em pese o sucesso desta Empresa Pública no desenvolvimento do cinema nacional, em meados da década de 1980, houve um esvaziamento econômico e político na Embrafilme, que posteriormente culminou com o seu fechamento definitivo em 1990. No final dos anos 80, a campanha contra a empresa era fortíssima, sendo constante as acusações de clientelismo, desperdício de dinheiro público e má administração. A intenção era de convencer a opinião pública de que o cinema não deveria ser tutelado pelo Estado.

Assim, em 1990, junto com o fim do MinC, o então Presidente Fernando Collor de Melo, extinguiu também a Embrafilme, sob o argumento de que o cinema deveria se financiar sozinho, deixando o cinema nacional sem qualquer apoio estatal para se manter.

3.3 LEI SARNEY

Durante os anos de existência da Embrafilme, o cinema nacional teve um apoio estatal fundamental, no entanto, a forma de financiamento dessa Empresa Pública concentrava para o Estado o poder de escolha de quais obras audiovisuais seriam produzidas. Tendo em vista o período de censura vivenciado no país durante essa época, surgiu uma necessidade de que fosse possível um investimento público mais livre no setor da cultura. Com a redemocratização, foi aprovada em outubro de 1986 a primeira lei que instituiu uma política

pública de incentivo à cultura no país, a Lei 7.505, conhecida como Lei Sarney.

Essa lei criou as bases de uma parceria entre o poder público e o setor privado para incentivar a produção cultural. Ela foi a pioneira no país a instituir a renúncia fiscal como um meio de fomento indireto à produção cultural nacional, tirando assim o poder de escolha do Estado com relação ao que seria produzido, transferindo essa responsabilidade para a sociedade que, por meio da renúncia fiscal, iria escolher o projeto a ser financiado.

A Lei Sarney estabeleceu uma isenção de até 10% do Imposto de Renda devido pelas empresas, desde que tais recursos fossem investidos em produções artísticas nacionais. Com essa lei, as empresas podiam financiar, por meio de renúncia fiscal, ações realizadas por produtores artísticos que tivessem registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural, o CNPC, que era gerido pelo MinC e a Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

Ocorre que, em que pese a técnica inovadora para incentivar a produção cultural, a lei possuía certas falhas, como, por exemplo, a falta de previsão para que o produto objeto do mecanismo de fomento tivesse circulação pública, assim como o fato de que a prestação de contas só era feita após finalizado o processo de produção da obra, não havia qualquer monitoramento quanto ao uso desses recursos.

Esse mecanismo de fomento recebeu diversas críticas quanto a existência de mau uso dos recursos recebidos em decorrência dessas falhas presentes na legislação. Em consequência disso, a Lei Sarney não se manteve por muito tempo, tendo sido revogada pelo presidente Fernando Collor de Mello junto com o Minc e a Embrafilme.

3.4 LEI ROUANET

Com o fim do MinC, da Embrafilme e da Lei Sarney de uma só vez, o cinema nacional ficou sem qualquer tipo de apoio, vivendo a sua época de menor produção. Observando que deixar o cinema com o setor privado não estava funcionando, o presidente Fernando Collor de Melo realizou algumas mudanças nesse setor como uma forma de tentar retomar as políticas públicas de incentivo à cultura. Para tanto, nomeou Sérgio Paulo Rouanet para a Secretaria da Cultura, que logo em seu primeiro ano apresentou a Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet.

A Lei Rouanet foi originalmente divulgada como Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac, prevendo três tipos de financiamentos para a cultura, sendo eles: Fundo Nacional de Cultura, o FNC, administrado pela Secretaria da Cultura, destina-se a financiar qualquer tipo de produção cultural cujo retorno financeiro seja baixo; Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos, os Ficart, que funcionam como se a empresa financiadora estivesse adquirindo ações na bolsa de valores e, caso tenho lucro, há a taxação sobre esse valor, por outro lado, caso haja prejuízo, a empresa pode abater esse valor no

imposto de renda. Os Ficart se destinam a financiar a produção comercial de instrumentos musicais, fitas, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica; por fim, tem-se o Incentivo a Projetos Culturais, onde tanto as pessoas físicas quanto jurídicas podem patrocinar um projeto cultural a sua escolha e o valor investido será deduzido no imposto de renda, conforme percentual estabelecido anualmente pelo governo federal (MARSON, 2009).

Quanto aos mecanismos de fomento previsto nessa legislação, tem-se os dispostos nos Art. 18 e Art. 25. O funcionamento desses mecanismos se baseiam numa espécie de mecenato privado, onde o valor disponibilizado é utilizando dentre os projetos já pré-aprovados pelo MinC para receber esses recursos. A escolha de qual projeto irá receber os incentivos cabe a pessoa física ou jurídica que disponibiliza o valor. Essa quantia será deduzida do imposto de renda da pessoa que dispôs o montante e o valor dessa dedução vai variar conforme a modalidade de financiamento escolhida.

Os recursos podem ser tidos como uma doação, onde não haverá qualquer contrapartida para a pessoa que disponibilizou o montante, além do abatimento do valor no imposto de renda. Como também podem ser dispostos no modo patrocinador, em que além da dedução no imposto de renda, há a possibilidade de vinculação da marca com o produto financiado.

O mecanismo previsto no Art. 18 pode ser utilizado no setor cinematográfico. A legislação prevê a possibilidade de que os valores disponibilizados sejam destinados a doações de acervos para cinematecas, produção de obras de curta e média metragem, preservação e difusão do acervo audiovisual, construção e manutenção de salas de cinema e teatro em Municípios de menos de 100.000 habitantes. Para esse tipo de fomento, a dedução fiscal é de 100% do valor aportado, ou seja, há uma dedução integral do montante. A situação se justifica pois são parcelas da indústria cinematográfica que não recebem muito investimento do setor privado, cabendo ao Estado intervir para desenvolver esse segmento. (IKEDA, 2015)

Já o mecanismo previsto no Art. 25 possui expressamente como opção para o fomento indireto a produção cinematográfica e videofonográfica. Os percentuais previstos para a dedução variam entre 30% a 80% do valor aportado, devendo ser levado em consideração se o investidor é uma pessoa física ou jurídica, bem como se o incentivo tem caráter de doação ou patrocínio. Essa modalidade ainda prevê a possibilidade de que os valores utilizados sejam inclusos no balanço das empresas como uma despesa operacional, aumentando assim o valor da dedução fiscal (IKEDA, 2015).

Figura 2 - O caminho do incentivo

Fonte: http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/como-funciona/

O dinheiro utilizado para a produção do projeto cultural oriundo do mecanismo de fomento indireto é fruto da renúncia fiscal. O valor é abatido do Imposto de Renda, o governo abre mão de receber essa quantia para que seja direcionado à realização de atividades culturais.

Essa medida, no entanto, também possui seu lado ruim, uma vez que não se trata de investimento direto do governo na cultura, o poder de escolha é do empresário que terá um abatimento em seu imposto de renda caso decida apoiar um projeto cultural. Assim, o investimento acaba sendo direcionado com base nos interesses de quem detém o capital, uma vez que irá investir apenas nos projetos que acredita que podem fortalecer a sua marca, ficando a importância cultural atrelada a sua capacidade de dar retorno de imagem a uma determinada companhia.

Durante a campanha do atual presidente eleito, este fez diversas críticas a Lei Rouanet. Suas críticas refletiam o comum desconhecimento quanto ao funcionamento da referida legislação. No entanto, uma vez eleito, o mesmo se informou a respeito do funcionamento da lei e apresentou uma Instrução Normativa Nº 2, de 23 de Abril de 2019, onde deixa de lado o nome Lei Rouanet e passa a adota o novo nome de "Lei de Incentivo à Cultura", mantendo, quanto ao conteúdo, o mesmo modo de funcionamento da legislação anterior por ele criticada.

A Lei Rouanet se destina a todo e qualquer tipo de projeto cultural, sendo também utilizada para o cinema, mas em menor quantidade. Assim, embora tenha sido utilizada durante os primeiros anos de sua criação, essa legislação acabou sendo deixada de lado para a produção de obras cinematográficas após o advento da Lei do Audiovisual, uma legislação

específica para o desenvolvimento do cinema nacional que apresenta percentuais de dedução superiores aos da Lei Rouanet.

3.5 LEI DO AUDIOVISUAL

Com o fim abrupto do MinC, da Embrafilme e da Lei Sarney, o cinema nacional ficou sem qualquer suporte, vivendo o pior momento da sua história no que diz respeito a sua produção, assistindo toda a sua evolução construída em anos de investimento da Embrafilme ser interrompida em apenas alguns dias.

Em que pese a existência da Lei Rouanet, que poderia ser utilizada para o financiamento de obras cinematográficas, ela sozinha não seria suficiente para reerguer o cinema nacional que, naquele momento, precisava de uma medida rápida e eficaz para se reestruturar. Assim, em 1993, como uma forma de tentar recuperar a indústria cinematográfica pátria, foi criada a Lei 8.685/93, voltada somente para produções do audiovisual e, por isso, conhecida como Lei do Audiovisual.

A Lei do Audiovisual revolucionou o modo de produção cinematográfica nacional pois, diferentemente da Lei Rouanet, não tratava meramente de um patrocínio ou doação, mas sim de um investimento no produto. O agente que dispõe dos recursos não é um incentivador, um mecenas, mas sim um verdadeiro investidor. Essa legislação foi elaborada com o pensamento voltado para a geração de lucros por meio da produção da atividade cinematográfica.

Essa medida foi essencial para atrair o investimento imediato no cinema nacional, uma forma reerguê-lo seguindo uma lógica de desenvolvimento econômico, uma política industrial de produção de obras cinematográficas capaz de recuperar o mercado interno, reocupando com o produto nacional o que, na época, era completamente dominado pelo produto estrangeiro.

Essa lei, no entanto, não tinha como objetivo se perdurar no tempo, já que tinha como foco apenas reestruturar o cinema nacional, que havia sofrido uma parada abrupta em seu crescimento. Assim, uma vez alcançado o objetivo, a lei deveria ser extinta e o cinema nacional não iria mais depender de investimento estatal.

Originalmente o prazo fixado era até o exercício fiscal de 2003, no entanto, quando chegou em 2003, constatou-se que o cinema ainda não havia se restruturado totalmente, precisando ainda do apoio estatal para sua subsistência, desse modo, o prazo foi prorrogado. Essa prorrogação não foi a única e, atualmente, o novo prazo estabelecido foi para o fim do exercício fiscal de 2019. Há, no entanto, uma busca para que seja feita uma nova prorrogação, vez que, mesmo após mais de 20 anos de apoio, o cinema nacional ainda não se encontra capaz de sobreviver sem esse apoio estatal, inclusive, não renovar a lei agora seria permitir uma repetição do que aconteceu em 1990 com o fim das políticas culturais, pois o cinema nacional ainda não atingiu o seu patamar de independência financeira.

O funcionamento da Lei do Audiovisual ocorre por meio do fomento indireto, onde os valores investidos podem ser abatidos integralmente no imposto de renda, ou seja, a dedução fiscal é de 100%. Também é possível que o investidor inclua os valores como despesa operacional e, com isso, a dedução fiscal acabe sendo maior que os 100% originalmente previstos. Ainda, além do abatimento, o investidor também pode vincular a sua marca a obra, bem como garante um retorno pelo seu investimento, pois adquire um percentual dos direitos de comercialização da obra.

Para IKEDA, esse mecanismo acabou gerando uma dependência do cinema para com o Estado, considerando que a lei, originalmente prevista para ser temporária, já foi renovada diversas vezes desde sua criação, estando em vigor há 26 anos. (IKEDA, 2015) No entanto, tendo em vista que a legislação foi formulada para reestruturar o cinema nacional, o lapso temporal de 26 anos não é suficiente para reerguer totalmente uma indústria cinematográfica que estava na iminência de sua extinção antes de criação da Lei do Audiovisual. O cinema nacional é recente e ainda não teve tempo de se reerguer totalmente.

Atualmente, somente o cinema norte-americano de Hollywood e o cinema indiano de Bollywood consegue se sustentar majoritariamente com capital privado, o cinema francês, do país onde o cinema foi criado, até hoje conta com o apoio estatal para se sustentar. Inclusive, há um mecanismo de fomento utilizado pelo cinema francês que muito se assemelha a Lei do Audiovisual, são as *Sociétés pour le Financement de l'Industrie Cinématographique et de l'Audiovisuel* (SOFICA), que trazem a mesma proposta de isenção fiscal para o investimento no setor cinematográfico. (MURTINHO, 2004)

Ainda, ressalta-se que a produção cinematográfica nacional é, em sua grande maioria, artística, não atraindo tanto o interesse da iniciativa privada, de modo que precisa de um apoio estatal.

Os mecanismos de fomento previstos na Lei do Audiovisual são: Art. 1º, Art, 1º-A, Art. 3º e Art. 3º-A. O meio de fomento indireto previsto no Art. 1º funciona da seguinte maneira:

> O procedimento operacional é o seguinte: a empresa produtora contrata uma corretora legalmente constituída e registrada na Comissão de Valores Mobiliários. A corretora irá formular o prospecto com a CVM para o lançamento das cotas por meio de um boletim de subscrição. O investidor, ao comprar um certificado de investimento que lhe dá direito a certo número de cotas, tem direito a um percentual dos direitos de comercialização da obra nas condições dispostas nesse certificado (quanto aos territórios, segmentos de mercado, prazo de dedução dos direitos, percentual dos direitos etc.).
>
> É importante ressaltar que, ao comprar o certificado de investimento, o investidor adquire parte dos direitos de comercialização da obra, mas não se torna coprodutor dela. Em outras palavras, o art. 1º transfere ao investidor apenas direitos comerciais e não os patrimoniais, que continuam em posse da empresa produtora e dos demais coprodutores do trabalho, se for o caso (IKEDA, 2015, p. 31).

Enquanto o mecanismo previsto no Art. 1º possui o caráter de investimento, o mecanismo previsto no Art. 1º-A, que foi inserido pela Lei 11.437/06, tem o caráter de patrocínio, não permitindo que seja lançado o valor investido como despesa operacional. Esses dois tipos de fomento indireto são destinados a produção cinematográfica.

Além desses mecanismos voltados para a produção, há também, na Lei do Audiovisual, a previsão de dispositivo voltado para a distribuição dos filmes. Percebe-se que todas as formas de fomento mencionadas anteriormente se destinam apenas a produção cinematográfica, sem se preocupar com a distribuição dessa obra. Assim, em razão disso, o legislador elaborou o Art. 3º da Lei do Audiovisual e, posteriormente com a Lei 11.437/06, inseriu o Art. 3º-A.

O Art. 3º se destina a incentivar que distribuidoras, ou seja, empresas do próprio setor do audiovisual, nacionais ou internacionais, façam a distribuição das obras com a sua exploração comercial. Por meio desse mecanismo a empresa se torna coprodutora da obra e, portanto, possui parte dos direitos patrimoniais, além do abatimento de 70% do valor do imposto de renda a ser pago.

> A operacionalização do mecanismo é a seguinte: no ato da remessa, ao realizar o contrato de câmbio, caso a empresa faça a opção pelo mecanismo, há o recolhimento de 70% do valor do imposto de renda mediante um boleto bancário específico. Esses valores são depositados numa "conta de recolhimento" de titularidade da empresa contribuinte. Como uma empresa estrangeira não pode ter conta-corrente no país, em geral, a conta de recolhimento é de titularidade de um representante legal da empresa contribuinte estrangeira, mediante procuração específica, apresentada à Ancine.
>
> Em seguida, a empresa contribuinte tem o prazo legal de 180 dias para aplicar os recursos em projetos audiovisuais, estipulado pela lei para evitar que a empresa fizesse a opção pelo mecanismo, mas postergasse tal aplicação ou nem viesse a fazê-lo. Isso deu mais agilidade ao processo de produção das obras audiovisuais beneficiárias do mecanismo, pois, caso expire o prazo de 180 dias após o depósito dos valores recolhidos sem que a empresa contribuinte escolha um projeto audiovisual, ela perde os direitos sobre esses valores, que são transferidos para o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) (IKEDA, 2015, p. 80-81).

Inicialmente, logo quando a Lei do Audiovisual entrou em vigor, esse mecanismo não era muito utilizado, uma vez que a distribuição dos filmes era feita em sua maioria por grandes empresas de distribuição norte americana, as chamadas *majors*. Essas empresas não tinham interesse em se utilizar dessa legislação, pois, segundo a regra do país sede, os Estados Unidos, os valores pagos aqui poderiam ser deduzidos no imposto de renda da matriz dessas empresas. Como uma forma de contornar essa situação, foi criada a Condecine Remessa através do Art. 32 da MP nº 2.228-1/01, onde é prevista uma sobretaxa de 11% sobre essa remessa do produto nacional para o exterior. (IKEDA, 2015) É possível que a empresa seja isenta dessa taxa caso opte pela utilização do Art. 3º da Lei do Audiovisual, ou seja, transferir

o valor que seria pago para a produção cinematográfica nacional.

Essa medida acabou impulsionando as empresas a utilizarem esse mecanismo, estimulando as distribuidoras estrangeiras a investirem no filme nacional, tornando-as coprodutoras da obra e, consequentemente, desenvolvendo o cinema nacional.

Já o Art. 3º-A, que surgiu com a Lei nº 11.437/06 junto com o Art. 1º-A., destina-se as programadoras nacionais ou internacionais de televisão por assinatura ou televisão aberta. O seu funcionamento é bastante similar ao do Art. 3º da mesma lei, tendo como principal diferença o fato de que não há a isenção da Condecine para esses casos.

3.6 FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

Além dos mecanismos de fomento indireto estabelecidos por meio da Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual, atualmente a indústria cinematográfica brasileira também possui um mecanismo de fomento direto destinado ao desenvolvimento de todos os setores da cadeia do audiovisual nacional, o Fundo Setorial do Audiovisual. O FSA foi criado pela Lei nº 11.437/06 e é regulamentado pelo Decreto nº 6.229, de 12 de dezembro de 2007. Trata-se de uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), fundo originalmente instituído pela Lei Rouanet dentro do Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac. O FNC se destina a qualquer tipo de produção cultural com baixo retorno financeiro, assim, o FSA segue essa mesma lógica.

O FSA possui diversas linhas de ação no setor cinematográfico e busca priorizar os segmentos do setor que não recebem tanta atenção da iniciativa privada. Ele contempla as atividades associadas aos diversos segmentos, como produção, distribuição/comercialização, exibição e infraestrutura de serviços mediante a utilização de diferentes instrumentos financeiros, tais como investimentos, financiamentos, operações de apoio e de equalização de encargos financeiros. Desse modo, os recursos desse fundo acabam sendo direcionados aos produtores de cinema independente, ou iniciantes que não conseguem sozinhos obter investimento junto ao setor privado ou até por meio dos mecanismos de fomento indireto.

Inclusive, a legislação do fundo prevê em seu Art. 4, §3º, I, a Cota Regional, em que determina o mínimo de 30% dos seus recursos sejam destinados a produtoras nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa é uma forma de ampliar o mercado cinematográfico nacional, expandido a produção para além do eixo Rio-São Paulo.

Ainda, além de atuar na produção e distribuição da atividade cinematográfica, o fundo também se destina a democratização do cinema por meio da linha de ação chamada: "Expansão do parque exibidor". Essa linha de ação conta com o Programa Cinema Perto de Você, organizado pela Ancine e o Ministério da Cultura em uma parceria com Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. O objetivo desse programa é aumentar o número de salas de cinema no país por meio da instalação em cidades e zonas urbanas que

não possuem salas de cinema atualmente. A intenção é de que essas novas salas sejam populares para garantir esse acesso à cultura.

Um dos eixos desse programa é o Projeto Cinema da Cidade, que tem como objetivo a implantação de complexos exibidores em municípios de pequeno e médio porte, que possuem entre 20.000 e 100.000 habitantes e não contam com salas de cinema em funcionamento. O projeto se operacionaliza através da formalização de parcerias com os Estados e Municípios resultando em complexos de propriedade pública com gestão prioritariamente privada.

Desse modo, tem-se que o Fundo Setorial do Audiovisual não possui só a responsabilidade de disponibilizar recursos para a produção, distribuição e comercialização das obras cinematográficas, como também de fornecer recursos para a construção de salas de cinema em locais que, atualmente, não há qualquer acesso a produção audiovisual nacional produzida. Assim, o FSA garante o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional como um todo, democratizando o seu acesso e fazendo com que o governo cumpra o seu papel em garantir o direito à cultura.

A principal fonte de receita do FSA é a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - Condecine, a contribuição que tem como fato gerador a veiculação, produção, licenciamento e distribuição de obras audiovisuais com finalidade comercial. Com o advento da Lei 12.485/11, a Lei da TV paga, essa contribuição passou a ser devida também pelos prestadores de serviços que se utilizam de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais, como empresas de telecomunicações e operadoras de televisão por assinatura. Segundo dados da Ancine, com a Lei da TV paga, o orçamento do FSA aumentou consideravelmente, no entanto, nos últimos anos o fundo vem sofrendo cortes no seu orçamento anualmente, o que fez com que seu orçamento atual seja semelhante aos dos anos de antes da lei supracitada estar em vigor.

Uma outra fonte de receita do FSA vem dos investimentos nos projetos, como, por exemplo, os investimentos retornáveis e os empréstimos reembolsáveis. Enquanto os investimentos retornáveis garantem ao FSA uma participação proporcional nos resultados do projeto beneficiados, os empréstimos reembolsáveis são um financiamento em que, independentemente do resultado comercial do projeto beneficiado, a empresa proponente deve reembolsar o FSA com um valor predeterminado.

Assim, o Fundo Setorial do Audiovisual termina sendo um mecanismo autossustentável de desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, uma vez que o seu orçamento vem, em sua maior parte, do setor ao qual investe diretamente. Ou seja, na medida que o FSA se fortalece e amplia a sua atuação no desenvolvimento da atividade audiovisual, ele acaba gerando receitas adicionais para o próprio fundo, bem como aumenta a arrecadação da Condecine o que permite que o fundo aumente a sua receita e assim possa ampliar seus investimentos no setor.

4 **AGÊNCIAS REGULADORAS**

4.1 CARACTERÍSTICAS GERAIS

A Administração Pública não pode sozinha se encarregar de todos os seus setores. Assim, como uma forma de manter uma organização para fins de funcionamento, são utilizadas algumas ferramentas de ordenação, como a descentralização e desconcentração. A descentralização se caracteriza como a distribuição de competências de uma pessoa, física ou jurídica, para outra. Já a desconcentração é uma forma de distribuição interna de competências dentro da mesma pessoa jurídica. (DI PIETRO, 2010).

Também para fins de garantir o seu melhor funcionamento, a Administração Pública também se divide em Direta e Indireta. Quanto a Administração Indireta, tem-se as autarquias, fundações instituídas pelo Poder Público, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e os consórcios públicos. Autarquia é uma pessoa jurídica de direito público; a fundação e o consórcio público podem ser de direito público ou privado, dependendo do regime que lhes for atribuído pela lei que os instituiu; as demais são pessoas jurídicas de direito privado.

Uma das formas de descentralização da Administração Pública Indireta é a autarquia, que são tidas como entes administrativos autônomos criados por uma lei específica. Elas possuem personalidade jurídica de Direito Público interno, são dotadas de patrimônio próprio e detêm atribuições estatais específicas. Uma autarquia se administra sozinha seguindo as leis editadas pela entidade que a criou, a autarquia exerce um serviço que foi retirado da administração centralizada. Assim, em razão disso, a ela só deve ser outorgado os serviços públicos típicos, e não atividades industriais ou econômicas, ainda que estas sejam de interesse coletivo. (MEIRELLES, 2016)

Por se tratar uma pessoa jurídica de direito público, a personalidade da autarquia nasce com a lei que a institui, não sendo necessário qualquer tipo de registro. Essa característica a difere das fundações, empresas governamentais e entes de cooperação, cuja personalidade jurídica nasce com o registro de seu estatuto, que é elaborado segundo a lei que autoriza a sua criação.

Importante mencionar que a autarquia não age por delegação, mas sim por direito próprio e com autoridade pública na medida do poder que lhe foi outorgado pela lei que a criou. Não há na autarquia qualquer subordinação hierárquica para com a entidade estatal a qual pertence, pois caso isso ocorresse, anularia o seu caráter autárquico. Ainda, por se tratar de um prolongamento do Poder Público, a autarquia deve executar os serviços próprios do Estado, com condições iguais às do Estado e com os mesmos privilégios da Administração, sendo inclusive passível dos mesmos controles de atos administrativos. A diferença reside apenas no fato de que a autarquia possui métodos operacionais mais flexíveis que os da Administração principal quanto aos seus serviços.

Dentre as autarquias, há ainda as de regime especial que, segundo Hely Lopes Meirelles (2016), é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem, no entanto, infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade jurídica. Como exemplo de autarquias de regime especial temos as agências reguladoras, que são objeto do presente estudo.

As agências reguladoras foram criadas tendo como objetivo pôr em prática a política governamental de transferir para o setor privado a execução de serviços tipicamente públicos, mas, ainda assim, manter reservado ao Estado a regulamentação, o controle e a fiscalização desses serviços.

Em uma análise histórica, temos que a primeira agência reguladora criada foi a ANEEL, Agência Nacional de Energia Elétrica, para fins de regular e fiscalizar o setor de geração e distribuição de energia elétrica, ela foi criada por meio da Lei 9.427 de 26 de dezembro de 96. Menos de um ano depois, através da Lei 9.479 de 16 de julho de 97, a Agência Nacional de Telecomunicações, a ANATEL, foi criada tendo o mesmo objetivo que a ANEEL mas em relação ao setor de telecomunicações, uma vez que ambas as áreas estavam sendo privatizadas e precisavam de uma regulação.

Atualmente, o Brasil conta com 11 agências reguladoras que foram criadas como autarquias sob regime especial e, portanto, possuindo um conjunto específico de privilégios outorgados por lei. São elas, de acordo com a Lei Geral das Agências Reguladoras, a Lei 13.848/19:

> Art. 2º Consideram-se agências reguladoras, para os fins desta Lei e para os fins da Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000:
> I - a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);
> II - a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);
> III - a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel);
> IV - a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
> V - a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS);
> VI - a Agência Nacional de Águas (ANA);
> VII - a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq);
> VIII - a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT);
> IX - a Agência Nacional do Cinema (Ancine);
> X - a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac);
> XI - a Agência Nacional de Mineração (ANM).

Em que pese o fato da primeira agência reguladora ter sido criada em 1996, somente em 24 de agosto de 2019 foi publicada uma Lei Geral sobre os poderes e as características desse tipo de autarquia de regime especial. Antes, as agências eram regidas somente pela própria lei que a instituiu, onde era previsto de maneira específica quais os privilégios de ser uma autarquia de regime especial e a extensão de seu poder normativo. Além da própria lei de

criação das agências, havia também a Lei 9.986/00, que tratava da gestão de recursos humanos das agências reguladoras e a Lei 10.871/04, que tratava sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das agências.

No entanto, ainda que sem uma legislação geral própria para regular o seu funcionamento especial, as agências reguladoras possuíam aspectos comuns a todas previstos em cada lei instituidora da autarquia, bem como os aspectos específicos que variavam de acordo com a natureza do serviço prestado.

Como aspectos comuns a todas as agências reguladoras tem-se: que os administradores possuem mantados fixos, no qual só podem ser destituídos do cargo por meio de condenação judicial transitada em julgado, improbidade administrativa ou então o descumprimento injustificado das práticas previstas para o setor; que a nomeação desses dirigentes é feita diretamente pelo Presidente da República com uma prévia aprovação do Senado Federal, atendendo ao disposto no Art. 52 III, f, da CF/88; que o ex-dirigente não pode representar os interesses opostos a agência reguladora até um ano após deixar o cargo; que as agências reguladoras podem editar normas sobre matérias de sua competência e possuem recursos próprios, caracterizando sua autonomia financeira. (MEIRELLES, 2016).

A recente Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei 13.848/19), reforçou essas características comuns de todas as agências reguladoras já existentes, mas, além dessa confirmação de poderes, a nova legislação também promoveu algumas alterações.

Uma dessas alterações foi em relação ao mandato dos Diretores das agências, que antes variava de 3 a 4 anos, dependendo da lei específica que instituiu a autarquia especial, e agora passou a ser unificado para todas, sendo o novo período fixado de 5 anos, ou seja, além do tempo do governo que indicou os membros da diretoria. Outra alteração estabelecida pela nova legislação, ainda em relação aos mandatos dos diretores, é que estes não serão coincidentes, alterando o Art. 4, § 1º da Lei 9.986/00, que tratava sobre a gestão de recursos humanos das agências reguladoras, passando a ter a seguinte redação dada pela nova legislação:

> Art. 4º As agências terão como órgão máximo o Conselho Diretor ou a Diretoria Colegiada, que será composto de até 4 (quatro) Conselheiros ou Diretores e 1 (um) Presidente, Diretor-Presidente ou Diretor-Geral. (Redação dada pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
>
> § 1º Os mandatos dos membros do Conselho Diretor ou da Diretoria Colegiada serão não coincidentes, de modo que, sempre que possível, a cada ano, ocorra o término de um mandato e uma consequente nova indicação. (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência
>
> § 2º Os mandatos que não forem providos no mesmo ano em que ocorrer sua vacância terão a duração reduzida, a fim de viabilizar a observância à regra de não coincidência de que trata o § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.848, de 2019) Vigência

As principais alterações previstas pela nova lei geral foram nas normas relacionadas a diretoria das agências, como uma forma de unificar esse ponto entre todas elas, já que cada legislação específica previa um prazo diferente para o mandato. A autonomia institucional e financeira das autarquias foi mantida, garantindo a previsão dos mecanismos que confirmam a independência necessária a essas instituições para o seu devido funcionamento. As agências reguladoras permanecem sendo uma extensão independente do Estado para monitorar os serviços tipicamente públicos que são realizados pelo setor privado.

4.2 ANCINE

A agência reguladora que está sendo estudada nesse trabalho é a Agência Nacional do Cinema - Ancine, que foi criada através da Medida Provisória nº 2.228-1/01, sendo qualificada como uma autarquia especial de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica. As principais atribuições da Ancine estão previstas no Art. 6º e Art. 7º da Medida Provisória que a instituiu, sendo o seu objetivo principal o de assegurar o desenvolvimento da atividade cinematográfica nacional.

Além de ter como função regular os mecanismos fomento indireto previstos na Lei Rouanet (lei 8.313/91) e na Lei do Audiovisual (lei 8.685/93), sua legislação também prevê mecanismos de fomento indireto próprio, como o presente no Art. 39, X, que dispõe sobre a isenção da Condecine para programadoras de TV por assinatura estrangeiras que invistam na coprodução de obras audiovisuais nacionais. A Ancine também atua no fomento direto da atividade cinematográfica nacional por meio de programas e editais previstos tanto no Art. 47 da Medida Provisória que a instituiu, quanto no Fundo Setorial do Audiovisual, onde atua na secretaria executiva. Ainda, na mesma legislação, também foram previsto os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), bem como a criação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine).

Quanto a sua função relativa à regulação, a Ancine é a responsável pela outorga de certificados às empresas do setor audiovisual que pretendem trabalhar no setor. Essas empresas precisam, obrigatoriamente, estar registradas junto a agência reguladora em questão, esse registro obrigatório se encontra previsto no Art. 22 da MP 2.228-1/01. Uma outra responsabilidade relativa à regulação da Ancine é de emitir o Certificado de Produto Brasileiro (CPB), que é essencial para atestar a produção de uma obra nacional.

Ainda, a agência reguladora também é a responsável pelo monitoramento do mercado cinematográfico por meio do Sistema de informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica. A Ancine condiciona que as empresas enviem regularmente dados sobre as obras exibidas e a renda obtida por meio dessa exposição. Há também a obrigação legal de regular o cumprimento da Cota de Tela, ou seja, o mínimo de dias em que as salas de cinema devem exibir filmes nacionais, bem como autorizar filmagens

estrangeiras no Brasil, arrecadação da Condecine e obrigação da elaboração de cópia no país para filmes lançados com mais de seis cópias. (IKEDA, 2015).

No que diz respeito às suas atividades de fiscalização, enquanto agência reguladora, a Ancine pode exercer seu poder sancionatório, podendo aplicar penalidades, como multas, conforme definido no capítulo IX da MP que a instituiu.

Por mais que as competências previstas para a Ancine sejam majoritariamente direcionadas ao fomento da atividade cinematográfica do que a regulação propriamente dita, a sua condição de agência reguladora não se encontra descaracterizada. Além da qualificação expressa conferida pelo art. 5º da MP nº 2.228-1/01, o fato de possuir menos competências regulatórias que as demais agências não é suficiente para que seja possível desconsiderá-la como tal, inclusive porque não há agências reguladoras que exerçam competências apenas regulatórias, assim, a Ancine deve ser definida como uma agência reguladora, mesmo que tenha funções mais ligadas ao fomento.

Originalmente, a Ancine era uma autarquia especial vinculada ao Ministério da Cultura. Atualmente, com o fim do MinC, ela se encontra vinculada ao Ministério da Cidadania e tem sede e foro no Distrito Federal, Escritório Central no Rio de Janeiro e escritório regional em São Paulo. A agência reguladora foi criada com objetivo de auxiliar o setor do audiovisual nacional, ajudar o setor cinematográfico a se reerguer, promovendo o seu desenvolvimento aliado com a regulação.

A Ancine regula o funcionamento das leis de incentivo à cultura que podem ser utilizadas para o desenvolvimento do cinema nacional, ou seja, tanto a Lei Rouanet quanto a Lei do Audiovisual. Além desses mecanismos, a Ancine também tem uma atuação junto ao Fundo Setorial do Audiovisual, atuando na secretaria executiva e, portanto, sendo diretamente responsável pelo funcionamento dos mecanismos de fomento direto provenientes do FSA.

Na mesma Medida Provisória em que foi criada a Ancine, também se estabeleceu um tripé institucional do audiovisual formado pela agência reguladora, o Conselho Superior de Cinema e a Secretaria do Audiovisual. Cada instituição era vinculada a um órgão diferente, sendo a Ancine vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o CSC era vinculado à Casa Civil, e a Secretaria do Audiovisual ao Ministério da Cultura. (IKEDA, 2015) Atualmente, tanto a Ancine quanto a Secretaria do Audiovisual, hoje Secretaria Especial da Cultura, são vinculadas ao Ministério da Cidadania, que abarcou as pastas do extinto MinC, enquanto o CSC permanece vinculado à Casa Civil.

A Secretaria Especial do Audiovisual foi originalmente criada pela Lei nº 8.490/92 e é responsável pelo desenvolvimento de editais de fomento á produção audiovisual nacional. Ela tem como competência a formação, produção inclusiva, regionalização, difusão não-comercial, democratização do acesso e preservação dos conteúdos audiovisuais brasileiros, de acordo com as diretrizes estabelecidas na política nacional do cinema e do audiovisual e do Plano Nacional de Cultura.

Já o Conselho Superior de Cinema é o órgão responsável pela formulação e implementação de políticas públicas destinadas ao desenvolvimento da indústria cinematográfica. Dentre suas competências, tem-se: formular a política nacional do cinema e do audiovisual; aprovar diretrizes gerais para o desenvolvimento da indústria cinematográfica; estimular a presença do conteúdo brasileiro nos diversos segmentos de mercado da área cinematográfica; acompanhar a execução das políticas de incentivo à cultura; propor a atualização da legislação relacionada com as atividades de desenvolvimento da indústria cinematográfica; e instituir comitês e grupos temáticos, de caráter permanente ou temporário, destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos.

O CSC anteriormente era composto por 18 membros, sendo 9 Ministros de Estado, 6 especialistas em atividades cinematográficas e 3 representantes da sociedade civil. Assim, o órgão possuía uma composição equilibrada e, ainda, o órgão era vinculado ao Ministério da Cultura, que, com sua extinção, ficou vinculado ao Ministério da Cidadania.

No entanto, por meio do Decreto nº 9.919, de 18 de julho de 2019, o atual governo impôs algumas mudanças ao CSC, dentre elas, transferir o órgão para a Casa Civil, deixando-o mais próximo do governo, também alterando a sua composição, de modo que agora o CSC é composto por 12 membros, sendo 7 Ministros de Estado, 3 especialistas do setor audiovisual e 2 representantes da sociedade civil, acabando com o equilíbrio anteriormente existente.

Tal medida do governo foi feita junto com diversas declarações do atual presidente em relação a imposição de um filtro nas produções que utilizam os mecanismos de fomento regulado pela Ancine. Em razão disso, o Partido Político Rede Sustentabilidade ajuizou uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A ADPF 614 foi proposta em face do Decreto nº 9.919/19, que determinou as mudanças no CSC e em face da Portaria nº 1.576/19, que suspendeu um edital do Fundo Setorial do Audiovisual.

A ação constitucional foi fundamentada no fato de que, a transferência por Decreto do CSC para a Casa Civil e, ao mesmo tempo, a reformulação de sua composição, esvaziando a participação da sociedade civil e dos representantes do audiovisual, mantendo o governo como maioria, fere preceitos fundamentais. Ainda, a Portaria editada por Ministro de Estado responsável para determinar a suspensão de um processo de Edital, que já se encontrava em sua última fase, com a justificativa de que é necessária a revisão de critérios e diretrizes para aplicação dos recursos do FSA, viola o direito à liberdade de expressão previsto no Art. 5º, IX, da CRFB/88. Tais atos normativos também violam o Art. 216-A, que prevê a organização do Sistema Nacional de Cultura de maneira descentralizada e participativa, o que se torna impossível com uma composição desequilibra, e o Art. 220, que dispõe sobre vedação a censura, que foi claramente configurada por meio da Portaria que suspendeu o Edital em andamento do FSA.

A proposição da ADPF 614 também foi motivada pelas constantes falas proferidas pelo presidente que carregam forte tom de censura, sendo os atos normativos apenas a

concretização dessas intenções do governo. Inclusive, dias antes da publicação da Portaria que suspendeu o Edital do FSA, sob o argumento de que será feita uma revisão dos critérios e diretrizes para a aplicação dos recursos, o presidente havia criticado abertamente em suas redes sociais o conteúdo das obras aprovadas pelo Edital.

Essa recente atitude do governo pode se caracterizar como uma tentativa do Estado em intervir diretamente nas obras culturais produzidas, o que pode ser considerado como uma afronta aos preceitos democráticos previstos constitucionalmente. Há uma tentativa de desvirtuação da agência reguladora por meio da imposição de um filtro nas obras que recebem recursos estatais. A Ancine, no entanto, por se tratar de uma instituição presente em um país democrático, não deve impor qualquer tipo de filtro em suas produções culturais, pois além de estar expresso na CRFB/88 o direito à liberdade de expressão artística para todos, há também a vedação a qualquer tipo de censura.

5 **ATUAÇÃO DA ANCINE PARA REGULAR OS MECANISMO DE FOMENTO À ATIVIDADE AUDIOVISUAL**

5.1 ATUAÇÃO DA ANCINE JUNTO AOS MECANISMOS DE FOMENTO INDIRETO DA LEI DO AUDIOVISUAL

Os mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual funcionam junto com a atuação indispensável da Ancine, uma vez que a agência reguladora possui, dentre outras funções, a responsabilidade de desenvolver a atividade cinematográfica nacional.

Primeiro, para que seja possível a utilização de qualquer um dos tipos de mecanismo de fomento indireto direcionados ao cinema, a empresa produtora, distribuidora, ou de exibição de obras cinematográficas e videofonográficas, nacional ou estrangeira, precisa estar devidamente registrada na Ancine, conforme previsto no Art. 22 da MP 2.228-1/01. Atualmente esse registro é regulamentado pela Instrução Normativa nº 91, de 01 de dezembro de 2010. Esse registro precisava ser revalidado a cada 5 anos, mas isso foi modificado com a publicação da Instrução Normativa nº 129, de 10 de novembro de 2016.

Antes, caso não fosse feita essa revalidação, os registros se tornariam irregulares impossibilitando a utilização dos serviços disponibilizados pela agência reguladora. Ainda, além dessa revalidação, havia também a previsão de que o agente econômico registrado deveria informar à Ancine sobre qualquer alteração contratual em seus dados cadastrais, com o envio de documentos por meio do Sistema Ancine Digital. Assim, como uma forma de simplificar, a IN nº 129 mencionada anteriormente, determinou que somente será obrigatória a revalidação dos registros para os agentes que não tenham realizado qualquer alteração cadastral antes. O registro é apenas o primeiro passo para que seja possível que o agente se utilize dos mecanismos de fomento.

Depois de devidamente registrado, o agente precisa requerer à Ancine a sua classificação de nível de captação. Regulada pela Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015, essa classificação existe como uma forma de controlar o destino desses recursos destinados ao fomento da atividade cinematográfica, permitindo uma captação maior para agentes que já produziram obras de audiovisual antes, valorizando agentes com uma experiência na área. As obras de audiovisual passíveis de classificação de nível estão previstas no Art. 6º da IN nº 119. Ainda, na mesma Instrução Normativa, em seu Art. 12º, há a apresentação de uma tabela demonstrando qual o número mínimo de obras audiovisuais necessária a serem produzidas pelo agente econômico para que seja estabelecida a sua classificação de nível.

Figura 3 - Tabela - Art. 12º da IN nº 119 - Níveis de captação

Nível	Requisito mínimo de Nº de obras audiovisuais, nos termos do Capítulo II
1	-
2	2 (duas) obras
3	4 (quatro) obras
4	6 (seis) obras
5	12 (doze) obras

Fonte: Ancine

E, no Art. 13º, há a disposição do limite máximo de captação de recursos conforme o nível do agente.

Figura 4 - Tabela - Art. 13º da IN nº 119 - Limite de captação

Nível	Teto de captação (R$)
1	5.000.000,00
2	15.000.000,00
3	35.000.000,00
4	70.000.000,00
5	100.000.000,00

Fonte: Ancine

Com a fixação desses limites de captação, a agência reguladora impõe um controle na distribuição dos recursos, como uma forma de proteger a utilização da verba pública.

Depois de devidamente atendidos os requisitos iniciais, a forma de captação do recurso varia minimamente para cada mecanismo de fomento indireto. Sendo a atuação da Ancine junto à Lei do Audiovisual um dos focos desse trabalho, esse é o processo que será detalhado.

De início, para que seja possível a captação de recursos para produção de obra audiovisual com os mecanismos de fomento indireto previsto na Lei do Audiovisual, primeiro

será preciso a apresentação do projeto à Ancine. Esse projeto deve ser apresentado com os elementos iniciais necessários ao desenvolvimento de um projeto, a ideia central do argumento e uma estimativa de custos. Assim, uma vez apresentado, o projeto será avaliado por meio de critérios objetivos relativos à sua viabilidade. (ZAVERUCHA, 2018).

Em caso de resposta positiva, o projeto é aprovado e será então aberto um prazo para que seja realizada a captação dos recursos necessários à sua produção. O prazo dura quatro exercícios fiscais, no entanto, pode ser prorrogado de forma extraordinária por meio da apresentação de documentação com uma justificativa para a não conclusão do projeto dentro do prazo originalmente previsto para captação, devendo ser apresentado um novo cronograma de etapas para a produção do projeto, como também deve ser feita uma prestação de contas mostrando como os recursos foram utilizados até o momento. Esse pedido de prorrogação pode ser feito até o dia 31 de março do ano seguinte ao último ano autorizado para a captação dos recursos. A Ancine vai analisar esse pedido junto com a prestação de contas dos gastos já efetuados, decidindo pela prorrogação ou não. Caso decida pela prorrogação, o novo prazo concedido será de mais um exercício fiscal, caso o pedido seja negado, será considerado encerrado o prazo de captação dos recursos.

Após a aprovação do projeto e o início da captação dos recursos, quando for captado 20% do valor previsto no orçamento original, é possível que seja solicitada uma análise complementar do projeto, onde será novamente apresentada uma nova estimativa de custos que será mais compatível com a realidade da produção. A aprovação dessa análise é feita pela Superintendência de Fomento da Ancine e, uma vez aprovada a análise complementar, o valor do projeto pode ser alterado, ou seja, haverá o redimensionamento do projeto. Essa alteração no valor total do orçamento só pode ocorrer uma vez durante todo o projeto.

Uma vez iniciada a captação dos recursos, o dinheiro oriundo do fomento indireto fica depositado em conta corrente aberta por solicitação da Ancine no Banco do Brasil. São três tipos de contas previstos na Instrução Normativa nº 125, de 22 de dezembro de 2015, e cada mecanismo de fomento precisa de uma conta específica. Assim, se um projeto foi autorizado a captar recursos pelos Art. 1º e Art. 1-A, deverá ser aberta uma conta para captação de cada recurso separadamente, mesmo que sejam destinados ao mesmo projeto.

> Art. 2º. Para os fins desta Instrução Normativa considerar-se-á, sem prejuízo das definições constantes na Medida Provisória nº. 2.228-1/01:
> (...)
> VI – conta de captação: conta corrente bancária ou conta de aplicação financeira especial, vinculada ao projeto, a ser aberta no Banco do Brasil por solicitação da ANCINE, de titularidade da proponente para a finalidade de depósito de recursos provenientes de fomento indireto;
> VII – conta de movimentação: conta corrente bancária vinculada ao projeto, de titularidade da proponente, com a finalidade de movimentação dos recursos destinados à execução do orçamento aprovado pela ANCINE;
> VIII – Conta de recolhimento: conta corrente bancária de aplicação financeira

> especial de titularidade do investidor dos recursos incentivados, a ser mantida no Banco do Brasil, após autorização de abertura emitida pela ANCINE, para a finalidade de depósito de recursos provenientes de incentivos fiscais dos art. 3º e 3º-A, ambos da Lei nº. 8.685/93, ou do art. 39, inciso X da MP nº. 2.228-1/01; (Redação dada pela Instrução Normativa n° 133, de 7 de março de 2017)

A conta de captação fica bloqueada para uso até que seja arrecadado 80% do valor total do orçamento previsto para o projeto, conforme dispõe no Art. 49, II da Instrução Normativa nº 125. Enquanto a conta se encontra bloqueada, o dinheiro nela é aplicado em fundos de investimento lastreados em títulos da dívida pública. Quando a porcentagem prevista é atingida, será autorizada a movimentação dos recursos captados.

Após o início da utilização do dinheiro oriundo de incentivo fiscal, a Ancine ainda atua impondo um controle ao orçamento, estabelecendo o teto máximo de algumas despesas, como as relativas a comercialização da obra, gerenciamento e execução do projeto, agenciamento e outras taxas. Ainda, prevê a obrigatoriedade de destinar uma parte do orçamento para a legendagem descritiva, Libras e audiodescrição.

Durante a execução do projeto, a Ancine pode solicitar informações sobre em que estágio se encontra o projeto, devendo ser apresentado pelo proponente os documentos comprobatórios de cada fase de sua realização no prazo de 30 dias.

Com 12 meses da primeira liberação de recursos de fomento indireto, é necessário que seja encaminhado à Ancine o formulário de acompanhamento da execução do projeto, onde será analisado pela agência reguladora a coerência do que foi produzido até o momento com o que foi apresentado e aprovado no início. Após essa análise, a Ancine irá emitir relatórios de acompanhamento da execução do projeto que podem: aprovar a execução do projeto; aprovar a execução com ressalvas; não aprovar a execução do projeto.

Caso a execução do projeto seja aprovada com ressalvas, a agência reguladora poderá promover medidas para determinar a adequação do projeto ou orçamento aprovado. Caso não seja aprovado, podem ser aplicadas penalidades pela Ancine prevista na Instrução Normativa nº 124, de 22 de dezembro de 2015.

O projeto possui um prazo de conclusão de 24 meses a contar da data da autorização da primeira liberação de recursos, ou 36 meses nos casos de projetos do tipo animação com tempo acima de setenta minutos. O prazo de conclusão do projeto, no entanto, não é o mesmo que o prazo de captação, assim, caso o prazo de captação seja maior que o prazo de conclusão, será admitido como prazo final o prazo para captação. Esse prazo pode ser prorrogado com a apresentação de justificativa para a Ancine em até 30 dias após o fim do prazo de conclusão do projeto, devendo ser encaminhado a Ancine o formulário de acompanhamento do projeto. O projeto só será considerado como concluído após a aprovação das contas.

A prestação de contas do projeto é regulada pela Instrução Normativa nº 124, de 22 de dezembro de 2015. Ela deve ser feita até 120 dias a contar do término do prazo de conclusão

do projeto, ou a partir do término do último prazo de captação.

Caso a prestação de contas não seja apresentada dentro do prazo previsto, ou então caso não sejam aprovadas as contas, o proponente será considerado inadimplente, sendo solicitado que regularize as pendências ou então que realize o ressarcimento ao erário público da totalidade de recursos disponibilizados ao projeto. O prazo é de 30 dias a contar a partir da data da confirmação do recebimento da respectiva diligência. Caso o proponente permaneça omisso, será instaurado o procedimento de Tomada de Contas Especial - TCE ou então a adoção de medidas judiciais e aplicação de penalidades previstas em lei.

Conforme demonstrado, a atuação da agência reguladora Ancine é essencial para o funcionamento desse mecanismo de fomento indireto previsto na Lei do Audiovisual. Os projetos, embora escolhidos livremente pelo investidor, ou seja, um agente da iniciativa privada, são fiscalizados pela agência reguladora para fins de garantir que o dinheiro oriundo da renúncia fiscal está sendo utilizado de forma correta. Com isso, a Ancine garante o direito à cultura, permitindo que a produção audiovisual nacional cresça com ajuda desses mecanismos de incentivo.

5.2 ATUAÇÃO DA ANCINE JUNTO AOS MECANISMOS DE FOMENTO DIRETO DO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

O mecanismo de incentivo à cultura do Fundo Setorial do Audiovisual é de fomento direto, ou seja, o Estado atua diretamente para fornecer os recursos necessários para a realização da obra audiovisual. Nesse tipo de fomento, a Ancine não será uma coprodutora ou distribuidora das obras, mas sim uma incentivadora do seu desenvolvimento econômico. Ainda assim, o Estado passa a ter direito a parte do retorno financeiro com a exploração comercial do projeto, no entanto, a função do Estado é meramente de gerenciar o fundo, de participar financeiramente na realização dos projetos, não possuindo qualquer influência nas decisões criativas ou administrativas relativas à execução do objeto em si.

De início, importante comentar sobre a estrutura de governança existente no FSA, ela se divide em: Comitê Gestor, Secretaria Executiva, Agentes Financeiros e Comitê de Investimento.

O Comitê Gestor é atualmente composto por nove membros, sendo eles: dois representantes do Ministério da Cultura (hoje Ministério da Cidadania), um representante da Casa Civil, um representante do Ministério da Educação, um representante da Ancine, um representante de instituição financeira credenciada pelo Comitê, e três representantes do setor audiovisual. Esse Comitê tem como finalidade definir as diretrizes e o plano anual de investimentos, selecionando as áreas prioritárias para aplicação dos recursos do fundo, estabelecendo os limites de aporte financeiro aplicável a cada grupo de ação, acompanhando a implementação dessas linhas de ação e avaliando os resultados alcançados. Cabe a ele

também estabelecer as normas e os critérios para os parâmetros de julgamento das propostas de projeto, bem como do limite do valor financeiro.

A Secretaria executiva do FSA é exercida pela Ancine e trata do setor responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do fundo, como também pelo apoio técnico e administrativo ao Comitê Gestor. Atuando na secretaria executiva do FSA, a Ancine tem como atribuição propor as normas e critérios para a aplicação dos recursos e para a apresentação de propostas de projetos, os parâmetros de julgamento e os limites de valor do apoio financeiro aplicável a cada caso. Cabe a agência reguladora também acompanhar a execução dos projetos que utilizam os recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, por meio da elaboração de relatórios periódicos. Também, é responsabilidade da Ancine elaborar relatório anual de gestão do Fundo Setorial do Audiovisual que será submetido à apreciação do Comitê Gestor.

Os agentes financeiros são responsáveis por administrar e movimentar os recursos financeiros do FSA e pela execução operacional das linhas de ação, incluindo a contratação dos projetos junto aos proponentes, a formalização jurídica, e a gestão dos fluxos financeiros decorrentes de cada operação.

E, por fim, o Comitê de Investimentos atua como um núcleo auxiliar do Comitê Gestor, tendo como finalidade principal a decisão de investimento em projetos participantes das linhas de ação de produção e distribuição de obras audiovisuais.

O Fundo Setorial do Audiovisual possui diversas linhas de ação em todos os setores da indústria do audiovisual. Quanto as formas de incentivo por meio de fomento direto, a principal é por meio dos Editais do fundo. Esses editais podem ser seletivos, ou seja, são escolhidos por técnicos credenciados e por critérios públicos preestabelecidos, ou podem ser de fluxo contínuo, que estão abertos durante todo o ano.

De uma forma geral, para obter acesso aos mecanismos de fomento direto do FSA, o projeto precisa passar por quatro etapas, são elas: habilitação, pré-seleção, defesa oral e decisão final.

Na habilitação, será feita uma análise documental onde se verifica se o projeto apresentado se encontra em conformidade com os itens básicos previstos no edital.

Na pré-seleção, será avaliado o mérito do projeto por meio de um sistema de pontuação formulado por uma comissão de servidores da Ancine e do agente financeiro. Os critérios a serem utilizados para julgamento são apresentados previamente no edital e alguns itens são comuns a todos, como, por exemplo, a originalidade do roteiro, a coerência do plano de projeto previsto, ou seja, se é capaz de atingir o púbico alvo que se destina, bem como o desempenho prévio dos profissionais envolvidos. Nesse ponto será feita uma análise do currículo onde será atribuída uma pontuação pelo número de obras já produzidas e o desempenho delas no mercado. (IKEDA, 2015)

Após a aprovação nessas duas etapas, será feita a defesa oral do projeto, onde os

selecionados devem responder aos questionamentos do Comitê de Investimento presencialmente. Por fim, será proferida a decisão final quanto a aprovação do projeto. Essa decisão cabe ao Comitê de Investimento que irá estabelecer qual será o montante de recursos a serem disponibilizados pelo FSA.

Depois de todos os trâmites no âmbito do FSA, a proposta de será encaminhada para a decisão colegiada da Ancine, que decidirá pela sua aprovação ou não, indicando os projetos e os valores para investimento do fundo. Uma vez aprovado, será feita a contratação junto ao agente financeiro para que seja possível a transferência dos recursos. Esses recursos, no entanto, só serão liberados após a comprovação da captação de 80% do valor previsto no orçamento do projeto.

O prazo para conclusão da obra é contado a partir da data de desembolso dos recursos de investimento do FSA, sendo 18 meses para as obras de longa-metragem de ficção ou documentário, e de 30 meses para obras de animação. Com o fim do prazo de conclusão e a entrega da obra, será feita a prestação de contas nos mesmos moldes previstos na Lei do Audiovisual.

É possível reparar que, em que pese o poder de escolha das obras a serem produzidas ser de responsabilidade do Estado, os critérios analisados são objetivos, justamente para permitir a pluralidade de produções. Isso se justifica pelo fato de que um Estado democrático não pode interferir nas escolhas das obras culturais baseado em critérios ideológicos.

Essa é inclusive uma das principais diferenças entre o modelo de fomento direto do FSA e o modelo da Embrafilme. Enquanto a empresa pública tinha como uma de suas funções censurar obras contrárias as ideologias seguidas pelo governo, o Fundo Setorial do Audiovisual tem como objetivo ampliar a produção cinematográfica de forma plural, abarcando todas os temas possíveis.

Assim, como se pode observar, a atuação da Ancine junto aos mecanismos de fomento ao audiovisual é meramente para regular o seu funcionamento como forma de garantir o correto uso de seus recursos. Em nenhum momento pode a agência reguladora atuar como um órgão censor das produções artísticas, pois, além de extrapolar a sua competência, também esbarra nos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. A Ancine deve atuar sempre com o objetivo de desenvolver a indústria do audiovisual abarcando todos as formas de pensamento, sem restringir em nenhum momento o direito à liberdade de expressão.

6 **CONCLUSÃO**

No presente trabalho, foi feita uma análise sobre a atuação da agência reguladora Ancine junto aos mecanismos de incentivo à cultura, focando em sua atuação fundamental nos mecanismos voltados ao desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional.

De início, foi feita uma análise da história do direito à cultura no ordenamento jurídico brasileiro, concluindo que se trata de um direito fundamental e que deve ser tutelado pelo Estado. Atualmente, o direito à cultura se encontra garantido no texto da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demonstrando uma evolução jurídica no tratamento ao direito à cultura. Esse tratamento atual foi fortemente influenciado pelos tratados internacionais de direitos que versam sobre esse assunto, considerando que o direito à cultura é uma vertente do direito à dignidade da pessoa humana.

Dentre as expressões culturais que se encontram protegidas pelo ordenamento jurídico pátrio, tem-se o cinema como uma delas, uma vez que a obra cinematográfica é uma forma de expressão artística pertencente ao patrimônio cultural brasileiro.

Assim, como uma forma de garantir esse direito à cultura previsto constitucionalmente, foram estabelecidas políticas públicas de incentivo. Dentre essas políticas, temos a Lei do Audiovisual e o Fundo Setorial do Audiovisual, ambas com o foco em desenvolver o cinema nacional.

Tanto a Lei do Audiovisual quanto o Fundo Setorial do Audiovisual funcionam com o auxílio da agência reguladora Ancine, uma autarquia especial originalmente vinculada ao Ministério da Cultura, e hoje, com a recente extinção do MinC, encontra-se vinculada ao Ministério da Cidadania.

Embora o Ministério da Cultura tenha sido uma peça fundamental para auxiliar o desenvolvimento cultural do país, a cultura, ao longo da história nacional, sempre foi uma pasta vinculada ao Ministério da Educação ou, como no caso dos anos de ditadura militar, dividiu um ministério com a Educação, só dispondo de um ministério próprio em 1985, durante o governo de José Sarney. O primeiro ministro da cultura que de fato buscou promover uma estruturação necessária para o funcionamento do MinC foi Celso Furtado em 1986.

Antes da criação do MinC, nos anos de ditadura militar, o cinema tinha como sua principal fonte de financiamento a Embrafilme, uma empresa pública destinada a cuidar do fomento, produção, distribuição, exploração e todas as fases que envolvem a cadeia produtiva do cinema nacional. Ocorre que essa empresa também tinha a função de censurar obras que discordassem do governo, justamente por se tratar de um órgão que funcionava durante um regime ditatorial. Com a Embrafilme, o Estado tinha total controle da indústria cinematográfica. Essa empresa, no entanto, sofreu fortes acusações de clientelismo, desperdício de dinheiro público e má administração que culminaram na sua extinção junto ao MinC durante o governo do presidente Fernando Collor.

Com a criação do MinC em 1985, também foi criada a primeira lei de incentivo baseada em renúncia fiscal, a chamada Lei Sarney (Lei 7.505/86), que permitia as empresas um abatimento no seu imposto de renda caso investissem em obras culturais nacionais. Esse mecanismo tirou o poder de escolha do Estado em relação as obras a serem produzidas e o realocou para a iniciativa privada. Esse mecanismo, no entanto, possuía algumas falhas, que acabaram culminando para a sua extinção no governo de Fernando Collor junto com o MinC e a Embrafilme.

Com o fim dos mecanismos de desenvolvimento à cultura existentes sem que fosse criada qualquer método de substituição, o cinema nacional viveu seu pior momento em termos de produção. Observando que a sua política de extinção de todos os meios de fomento à cultura havia fragilizado consideravelmente o mercado cinematográfico nacional, o então presidente Fernando Collor optou por realizar mudanças nesse setor, nomeando Sergio Paulo Rouanet para o cargo de Secretário da Cultura que, logo em seu primeiro ano, apresentou a Lei 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet. Essa nova legislação trouxe de volta o mecanismo de incentivo baseado na renúncia fiscal e se destinava a todos os tipos de projetos culturais, sendo também utilizada para o cinema, mas em menor quantidade.

No entanto, a Lei Rouanet sozinha não foi suficiente para reerguer o cinema nacional e, por este motivo, foi criada em 1993 a Lei do Audiovisual, tida como um plano emergencial para resgatar a indústria audiovisual brasileira. Essa nova lei revolucionou o modo de produção cinematográfica nacional, pois não trata meramente de patrocínio ou doação, como ocorre na Lei Rouanet, mas sim de um investimento no produto, o agente que dispõe desses recursos é um investidor. A legislação foi elaborada com o objetivo de transformar a produção cinematográfica nacional em uma indústria lucrativa. Assim, essa lei foi essencial para atrair o investimento imediato que o cinema precisava na época, reerguendo-o por meio de uma lógica de desenvolvimento econômico para recuperar o mercado interno. Essa lei não tinha como objetivo se perdurar no tempo, no entanto, ainda se encontra em vigor, pois o cinema nacional até os dias de hoje depende desses mecanismos de incentivo para se manter.

Em 2006 foi criado o Fundo Setorial do Audiovisual, que tem como finalidade priorizar segmentos do setor cinematográfico que não recebem tanta atenção da iniciativa privada, buscando ampliar o alcance do direito à cultura. Seu orçamento vem majoritariamente da Condecine, contribuição que tem como fato gerador atividades típicas do setor audiovisual e dos investimentos realizados pelo fundo nos projetos. Assim, trata-se de um mecanismo de fomento autossustentável, uma vez que o seu orçamento vem, em sua maior parte, do próprio setor ao qual investe.

Além das responsabilidades relacionadas a disponibilização de recursos para a produção, distribuição e comercialização de obras cinematográficas, o FSA também tem como função democratizar o acesso à cultura. Uma das formas de concretizar esse objetivo é através da Cota Regional, que determina o mínimo de 30% dos recursos do fundo sejam destinados a

produções originárias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para fins de ampliar o mercado cinematográfico para além do eixo Rio-São Paulo. Outra forma é por meio do fornecimento de recursos para a construção de novas salas de cinema em locais que atualmente não possuem qualquer acesso a produção cinematográfica produzida nacionalmente. Desse modo, temos que o Fundo Setorial do Audiovisual garante o desenvolvimento da indústria audiovisual nacional, democratizando o seu acesso e atuando para que o Governo cumpra o seu papel em garantir o direito fundamental à cultura.

Atualmente, a indústria cinematográfica nacional depende diretamente desses mecanismos de incentivo. Assim, como uma forma de garantir a correta aplicação desses recursos, foi criada a Ancine, agência reguladora responsável pelo fomento, regulação e fiscalização da indústria audiovisual nacional.

A Ancine possui um papel fundamental para o funcionamento das políticas públicas de incentivo à cultura, atuando diretamente na regulação dos mecanismos de fomento indireto previstos na Lei do Audiovisual e nos mecanismos de fomento direito do Fundo Setorial do Audiovisual. A agência reguladora atua durante todo o processo de produção da obra, tanto na Lei do Audiovisual quanto no Fundo Setorial do Audiovisual, desde a apresentação do projeto até a prestação de contas. Essa atuação é fundamental para regular o funcionamento desses mecanismos, sendo uma forma de garantir o seu correto uso, garantindo sempre o desenvolvimento do cinema nacional por meio da execução dessas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; MORELLI-MENDES, Cleber . Política pública cultural: Embrafilme como desenvolvimento da cinematografia brasileira. **Revista GEMINIS**, v. 2, p. 170-184, 5.

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

BALEEIRO, Aliomar. **1946**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. Constituição. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 Ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.871, de 20 de maio de 2004. Diário Oficial da União. Brasília, 21 de maio de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.871.htm. Acesso em: 29 Ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 11.437, de 28 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, 29 de dezembro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11437.htm. Acesso em: 16 Out. 2019.

BRASIL. Lei n. 12.485, de 12 de setembro de 2011. Diário Oficial da União. Brasília, 13 de setembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12485.htm. Acesso em: 16 Out. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, 26 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em: 28 Ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 7.505, de 02 de julho de 1986. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de julho de 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7505.htm. Acesso em: 25 Ago. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Diário Oficial. Brasília, 24 de dezembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313cons.htm. Acesso em: 7 Out. 2019.

BRASIL. Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8685.htm. Acesso em: 14 Out. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.986, de 18 de julho de 2000. Diário Oficial da União. Brasília, 19 de julho de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm. Acesso em: 29 Ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória n. 2.228-1, de 06 de setembro de 2001. Diário Oficial da União.

Brasília, 10 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2228-1.htm. Acesso em: 29 Ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Instrução Normativa n. 2, de 23 de abril de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, 24 de abril de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/instru%C3%87%C3%83o-normativa-n%C2%BA-2-de-23-de-abril-de-2019-84797797. Acesso em: 14 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Portaria n. 1.576, de 20 de agosto de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, 21 de agosto de 2019. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.576-de-20-de-agosto-de-2019-211680778. Acesso em: 24 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura/Ancine. Instrução Normativa n. 119, de 16 de junho de 2015. Diário Oficial da União. Brasília, 19 de junho de 2015. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/16222. Acesso em: 5 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura/Ancine. Instrução Normativa n. 124, de 22 de dezembro de 2015. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/pt-br/legislacao/instrucoes-normativas-consolidadas/instru-o-normativa-n-124-de-22-de-dezembro-de-2015. Acesso em: 6 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura/Ancine. Instrução Normativa n. 125, de 22 de dezembro de 2015. Diário Oficial da União. Brasília. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/pt-br/node/18029. Acesso em: 6 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura/Ancine. Instrução Normativa n. 129, de 10 de novembro de 2016. Diário Oficial da União. Brasília, 16 de novembro de 2016. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22072010/do1-2016-11-16-instrucao-normativa-n-129-de-10-de-novembro-de-2016-22071978. Acesso em: 4 Out. 2019.

BRASIL. Ministério da Cultura/Ancine. Instrução Normativa n. 91, de 01 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União. Brasília, 04 de fevereiro de 2011. Disponível em: https://www.ancine.gov.br/sites/default/files/instrucoes-normativas/IN91consolidada101.pdf. Acesso em: 5 Out. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto n. 9.919, de 18 de julho de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, 19 de julho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9919.htm. Acesso em: 24 Out. 2019.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **1967**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DMITRUK, Hilda Beatriz (Org.). **Cadernos metodológicos**: diretrizes da metodologia científica. 5. ed. Chapecó: Argos, 2001. 123 p.

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

IKEDA, Marcelo. **Leis de incentivo para o audiovisual**: como captar recursos para o projeto de uma obra de cinema e vídeo. WSET Multimídia, 2015.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura**: um conceito antropológico. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge "Zahar, 2001.

LIMA, Renato Rodrigues. O conceito de cultura na visão do antropólogo Laraia. **Revista Desafios**, 2015.

MARSON, Melina Izar. **Cinema e políticas de estado**: da Embrafilme à Ancine. São Paulo: Escrituras Editora, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MURTINHO, Lucas Herdy Gondim. **INCENTIVO PÚBLICO À INDÚSTRIA CINEMATOGRÁFICA**: ESTADOS UNIDOS, ÍNDIA, FRANÇA E BRASIL. Rio de Janeiro, 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Economia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: MALHEIROS EDITORES LTDA, 2014.

UNESCO. Declaração Universal da Diversidade Cultural da UNESCO. Corte ou Tribunal. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 15 Ago. 2019.

ZAVERUCHA, Vera. **Desvendando a Ancine**: por Vera Zaverucha. Vera Zaverucha, 2018.