

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE
MATHEUS LEONARDO JOSÉ

ENTRE O ESTADO E O CINEMA: UMA ANÁLISE DAS PRODUÇÕES NACIONAIS E
OS MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA A PARTIR DE DADOS DA ANCINE

São Paulo
2022

MATHEUS LEONARDO JOSÉ

ENTRE O ESTADO E O CINEMA: UMA ANÁLISE DAS PRODUÇÕES NACIONAIS E OS MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA A PARTIR DE DADOS DA ANCINE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como parte dos requisitos exigidos à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof. Dra. Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli.

São Paulo
2022

MATHEUS LEONARDO JOSÉ

ENTRE O ESTADO E O CINEMA: UMA ANÁLISE DAS PRODUÇÕES NACIONAIS E OS MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA A PARTIR DE DADOS DA ANCINE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie como parte dos requisitos exigidos à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Prof^a. Dra. Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli.

São Paulo, São Paulo,

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dra Camila Padin
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof^a. Dra Bruna Azzari
Universidade Presbiteriana Mackenzie

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos meus pais que sempre me incentivaram incondicionalmente em todos os momentos e que contribuíram para me tornar a pessoa que sou hoje.

A Deus por ter me dado saúde e por ter me proporcionado a oportunidade de estudar Direito na Universidade Presbiteriana Mackenzie.

A todos os professores da graduação que, de uma forma ou de outra, me inspiraram e me inspiram a me tornar um profissional melhor. Em especial, a minha orientadora Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli, que sempre foi muito acessível e me auxiliou na elaboração desse trabalho.

Aos meus amigos que fiz durante o curso que tornaram essa jornada mais leve mesmo nos momentos mais difíceis.

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

ENTRE O ESTADO E O CINEMA: UMA ANÁLISE DAS PRODUÇÕES NACIONAIS E OS MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA A PARTIR DE DADOS DA ANCINE
Matheus Leonardo José

Resumo: O propósito do presente artigo é verificar como a atuação do Estado e o momento político-econômico influenciaram no setor audiovisual, em especial com relação à produção de obras cinematográficas. Para tanto, utilizar-se-á os dados fornecidos pela Agência Nacional do Cinema (Ancine), se baseará em doutrinas e trabalhos acadêmicos sobre o setor cultural específico descrito anteriormente. Nesse sentido, o método escolhido para extrair a conclusão do presente trabalho, ora apresentado é o da pesquisa bibliográfica e documental. Ademais, analisar-se-á o funcionamento das principais normas de incentivo ao setor, dentre as quais: a Lei n. 8.313 de 1991 (Lei Rouanet), Lei n. 8.685 de 1993 (Lei do Audiovisual) e a Lei n. 11.437 de 2006 (Fundo Setorial do Audiovisual), bem como os valores captados por cada uma entre os anos de 1995 e 2020. A partir desta análise será possível compreender a importância dos mecanismos de incentivo à cultura para o mercado cinematográfico.

Palavras chave: Ancine; Setor Audiovisual; Lei Rouanet, Lei do Audiovisual; Fundo Setorial do Audiovisual.

Abstract: The purpose of this article is to verify how the performance of the State and the political-economic moment influenced the audiovisual sector, especially in relation to the production of cinematographic works. For this purpose, data provided by the National Film Agency (Ancine) will be used, based on doctrines and academic works on the specific cultural sector described above. In this sense, the method chosen to extract the conclusion of the problem presented here is the bibliographic and documentary research. Furthermore, the operation of the main incentive rules for the sector will be analyzed, among which: Law n. 8.313 of 1991 (Rouanet Law), Law no. 8.685 of 1993 (Audiovisual Law) and Law n. 11.437 of 2006 (Audiovisual Sectorial Fund), as well as the values captured by each one between 1995 and 2020. From this analysis it will be possible to understand the importance of cultural incentive mechanisms for the cinematographic market.

Keywords: Ancine; Audiovisual Sector; Rouanet Law; Audiovisual Law; Audiovisual Sector Fund.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Tabela - Art. 12º da IN nº119 - Níveis do agente econômico..... | 10 |
| Figura 2 - Tabela - Art. 13º da IN nº 119 - Limite de captação | 10 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de filmes submetidos, Taxa média de aprovação para o recebimento do incentivo, Total captado/contratado, Total da renda, Média de público/ano 25

Tabela 2 – Valores captados de 1995 a 2020 por obras cinematográficas por meio dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei do audiovisual; arts. 18, 25 e 26 da Lei Rouanet e Fundo Setorial do Audiovisual 26

Tabela 3 – Número de Produções, Porcentagem de Aprovação e Média de Público distribuídas ao longo dos anos..... 30

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANCINE - Agência Nacional de Cinema

CONDECINE - Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

EMBRAFILME - Empresa Brasileira de Filmes

FICART - Fundos de Investimentos Culturais e Artísticos

FNC - Fundo Nacional de Cultura

FSA - Fundo Setorial do Audiovisual

IN - Instrução Normativa

MinC - Ministério da Cultura

MP - Medida Provisória

PRODAV - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

PRÓ-INFA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual

PRODECINE - Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional

PRONAC - Programa Nacional de Apoio à Cultura

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 08 |
| 2. ANCINE E SEU FUNCIONAMENTO COMO AGÊNCIA REGULADORA ... | 09 |
| 3. MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA | 11 |
| 3.1 CONTEXTO..... | 11 |
| 3.2. LEI DO AUDIOVISUAL – LEI N° 8.685 DE 1993 | 12 |
| 3.3. LEI ROUANET – LEI N° 8.313 DE 1991 | 15 |
| 3.3.1 FUNDO NACIONAL DA CULTURA – LEI N° 8.313 DE 1991 | 18 |
| 3.3.2 FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL – LEI N° 11.437 DE 2006 | 20 |
| 4. ANÁLISE DOS VALORES CAPTADOS ATRAVÉS DE MECANISMOS DE INCENTIVO POR FILMES LANÇADOS ENTRE 1995 E 2020..... | 23 |
| 4.1. ANÁLISE A PARTIR DO CONTEXTO POLÍTICO-ECONÔMICO | 26 |
| 5. CENÁRIO ATUAL | 34 |
| 6. CONCLUSÃO | 34 |
| REFERÊNCIAS | 35 |

1 INTRODUÇÃO

A definição da palavra “cultura”, no dicionário, é apresentada como um substantivo feminino e possui diversos significados: a instrução, as manifestações intelectuais, o saber, o conjunto de conhecimentos adquiridos etc., que acabam por caracterizar um povo. Nesse sentido, a cultura é algo abstrato que proporciona uma identidade para a nação e contribui para que os membros da sociedade evoluam tecnicamente e moralmente com base nos conhecimentos da própria nação a qual pertençam e, também, aprendam com experiências de outros povos numa espécie de intercâmbio permanente de realizações e experiências.

A cultura gera um mercado no qual oferece e se realiza a difusão do produto cultural adequado para a exibição ao público. Este mercado é multifacetado, ou seja, possui uma gama muito ampla tanto em espécies de produções como: filmes, músicas, peças teatrais, novelas, livros etc.; bem como no uso de vários profissionais, dentre os quais: diretores, redatores, editores, sonoplastas, atores, eletricitas, costureiras, etc. Tendo em vista a importância desse setor para a sociedade como um todo, alguns Estados optaram por incentivarem direta ou indiretamente o mercado cultural e, em alguns casos adotaram um sistema híbrido, ou seja, atuam pelos dois meios de incentivo e este é o caso do Brasil como se verá adiante.

Diante deste cenário, nota-se que diversos agentes são necessários para que o setor desenvolva suas atividades plenamente, dentre os principais: o Estado, os profissionais do mercado cultural e o público. Dessa forma, os incentivos estatais devem ocorrer apoiados em dados coletados, por exemplo, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para que assim haja a adequada alocação de recursos de acordo com os indicadores econômicos e sociais da época. Ademais, faz-se necessário compreender que dada a proeminência do referido mercado disputas ideológicas e políticas de um ou outro governo não devem interferir na política pública, portanto o ideal a ser adotado e praticado pelos países que desejam incentivar o setor é uma política de Estado e não de governo.

O presente trabalho buscará compreender como as normas federais de incentivo à cultura impactaram o setor do audiovisual e mais, terá como pretensão verificar como a economia e a política da época o afetaram ao longo dos anos. Para tanto, utilizar-se-á dados divulgados pela ANCINE, doutrinas que tratem sobre o tema e notícias que auxiliarão na compreensão dos momentos socioeconômicos de acordo com os cortes temporais.

2 ANCINE E SEU FUNCIONAMENTO COMO AGÊNCIA REGULADORA

A Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia especial, com autonomia administrativa e financeira foi criada pela Medida Provisória n. 2228-1 de 2001 (BRASIL, 2001) e era vinculada, inicialmente, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior vinculação esta que passou a ser do Ministério da Cultura a partir do Decreto n. 8.283 de 2014 (BRASIL, 2014).

A Ancine possui atribuições ligadas ao mercado do cinema e do audiovisual brasileiro, dentre as quais: o fomento, a regulação e a fiscalização do mesmo, bem como promover o combate à pirataria de obras audiovisuais e a participação de obras cinematográficas e vídeo-fonográficas nacionais em festivais internacionais etc. Ademais, a agência tem por missão, estabelecer critérios que façam com que os atores do mercado concorram em certa igualdade para que dessa forma haja o fortalecimento da indústria do audiovisual e esta seja competitiva e autossustentável. Para que esse desenvolvimento ocorra, a autarquia busca aperfeiçoar os instrumentos regulatórios do setor a fim de incentivar o investimento privado no setor.

A Ancine é dirigida por um regime colegiado, composta de um diretor-presidente e três diretores com mandatos não coincidentes de quatro anos, podendo haver a recondução. Os diretores são nomeados pelo Presidente da República após a aprovação pelo Senado.

Diante da breve síntese sobre a criação da agência e a explanação sobre a sua composição, se faz necessário entender como os projetos audiovisuais que desejam captar recursos por meio dos incentivos fiscais federais devem ser submetidos. Dessa forma, o “Manual de Acesso ao Módulo de Fomento¹” expõe o passo a passo para o produtor que deseja receber os referidos recursos. As instruções seguem resumidas a seguir:

1º passo – estar cadastrado perante a Ancine como produtor (pessoa física ou jurídica) e se este for pessoa jurídica deverá possuir como atividades a produção cinematográfica, de vídeos e de programas de televisão ou ainda, estará apto se for um estúdio cinematográfico ou produzir filmes para publicidade;

2º passo – acessar o sítio eletrônico (<https://sad.ancine.gov.br/controleacesso/menuSistema/menuSistema.seam>) e fazer o login no Sistema Ancine Digital (SAD);

3º passo – efetuado o login, o proponente deve acessar a aba “projetos”, após deverá clicar em “solicitação de Aprovação de Projetos” e em “criar projeto”;

¹ Disponível na íntegra no site da Ancine.

4º passo – ao clicar na aba “criar projeto”, deverá preencher as informações do novo projeto: identificação do mesmo, proposta de obra audiovisual, estimativa de custos e plano de financiamento e documentação;

5º passo – realizado o preenchimento dos campos, é necessário que o proponente aceite as declarações obrigatórias;

6º passo – envio para a avaliação da Ancine.

Importante ressaltar que a Instrução Normativa nº 119 de 16 de junho de 2015 (BRASIL, 2015) dispõe sobre os limites de captação de acordo com a classificação de nível. Nesse sentido, o art. 12 da referida IN preleciona o número de obras audiovisuais mínimas necessárias para que o agente econômico se enquadre em um nível.

Figura 1 – Tabela- Art. 12 da IN nº119 – Níveis do agente econômico

| 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

No art. 13 há a disposição dos limites que podem ser captados de acordo com o nível.

Figura 2 – Tabela- Art. 13 da IN nº119 – Limites 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

Superado a etapa da explicação do procedimento, mister se faz entender como as leis de incentivo funcionam.

3 MECANISMOS DE INCENTIVO À CULTURA

O setor cultural constituiu um mercado que garante a sociedade um amplo acesso às informações, gera milhões de empregos (INDIO, 2021), e impacta consideravelmente o produto interno bruto (PIB) nacional (NICOCCELL, 2021) algo em torno de 4% a 5%. No entanto, em uma realidade como a da sociedade brasileira o setor cultural, em especial o do audiovisual, necessita de incentivos estatais para desenvolver plenamente suas atividades dado que, apesar da sua relevância ainda é incipiente tendo em vista que começou a ter maior projeção no começo dos anos 2000.

3.1 Contexto

O mecenato entendido como as doações e patrocínios de vulto, realizadas por livre e espontânea vontade por pessoas detentoras de fortunas a fim de contribuir para o enriquecimento cultural da sociedade diferentemente do que ocorre em outros países é algo incomum no Brasil.

Porém essa realidade vem se modificando graças ao moderno mecenato corporativo que possui como origem nos Estados Unidos nos anos de 1960, em uma época de prosperidade econômica e de significativa mudança nas estratégias empresariais (DURAND, 2013). Nesta nova espécie de mecenato as empresas optam por investirem em projetos culturais para que haja um ganho na percepção de valor da marca. A exemplo disso, cite-se as empresas que atuam no mercado de artigos esportivos e procuram investir em projetos socioculturais que incentivam a prática esportiva.

No Brasil, essa nova forma de patrocínio a projetos culturais começou a se difundir por volta dos 1990 e desde então vem gerando resultados, embora em dados momentos houveram fatores econômicos que comprometeram o pleno desenvolvimento dessa modalidade de fomento.

Mas o benefício à imagem não é o único motivo que leva as empresas a tomarem a decisão de investir em cultura. No Brasil, por exemplo, há leis que geram benefícios fiscais em detrimento do valor investido no setor cultural.

A primeira lei federal de incentivos fiscais à cultura foi a “Lei Sarney” apresentada em 1972 e aprovada apenas 1986 quando o autor do projeto de lei (José Sarney) se tornou o Presidente da República, após um longo período de ditadura militar. Sua duração foi relativamente curta, ficando em vigor até 1990.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o poder constituinte originário por meio da nova carta magna se propôs mostrar ao mundo que o Brasil havia superado um regime ditatorial e fez isso por meio da institucionalização de uma série de direitos, princípios e normas dirigentes. Nesse sentido, a Constituição (BRASIL, 1988) previu no Capítulo III, Seção II mais especificadamente no art. 215, que o Estado garantirá o acesso às fontes da cultura nacional e pleno exercício dos direitos culturais, bem como apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais; no artigo seguinte (art. 216) a norma considera o patrimônio cultural brasileiro e elenca em seus incisos exemplos do que o formaria. Ademais, o art. 216-A dispõe que o Sistema Nacional de Cultura é organizado em regime de colaboração de forma descentralizada e participativa em que há a atuação do Estado e da Sociedade com a finalidade de promover o desenvolvimento humano, social e econômico, bem como, incentivo às manifestações culturais.

Destaca-se que o texto constitucional adotou o modelo capitalista valorizando a livre iniciativa (art. 170 da CFRB/88) que se difere da intervenção no domínio econômico. Dessa forma, o incentivo fiscal passou a ser uma das formas de atuação do Estado brasileiro. Uma das principais formas deste incentivo é a isenção. A isenção tributária como medida de incentivo ocorre quando um ente federativo competente por determinado tributo renuncia à arrecadação enquanto o sujeito passivo (contribuinte) direciona este valor em benefício de algum projeto social por exemplo. A isenção deve ser sempre ocorrer por conta de lei (MAZZA, 2022) e isso ocorre, em âmbito federal, com Leis como a Rouanet e a do Audiovisual.

3.2 Lei do Audiovisual – Lei N° 8.685 de 1993

A Lei n° 8.685 (BRASIL, 1993), conhecida como Lei do Audiovisual, foi sancionada em 20 de julho de 1993 e se propôs a criar mecanismos de fomento à atividade audiovisual, por meio de 15 artigos. A Lei veio em um contexto em que a indústria cinematográfica nacional estava esquecida devida as medidas tomadas pelo então Presidente Fernando Collor de Mello que acabaram por extinguir o Ministério da Cultura e a Embrafilme (CESNIK, 2012).

Ao longo desses anos sofreu algumas alterações principalmente com relação aos limites dos valores que podem ser captados. Sendo a mudança mais recente introduzida pela Lei 14.044 de 2020 (BRASIL, 2020) que dentre outras medidas prorrogou o prazo do benefício fiscal concedido pelos arts. 1º e 1º-A até o exercício fiscal de 2024.

O art. 1º da Lei do Audiovisual estabelece que investidores até o ano supramencionado (pessoas físicas ou jurídicas) podem deduzir, proporcionalmente, do imposto de renda o valor que adquirirem em Certificados de Investimento Audiovisuais, oriundos de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. No entanto, estes investimentos devem ser realizados no mercado de capitais em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção devem ter sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine).

O parágrafo segundo do mesmo artigo limita a dedução sendo 3% do imposto devido quando o contribuinte for pessoa física e 1% para pessoa jurídica.

Além das obras audiovisuais, o parágrafo quinto do mesmo artigo permite que projetos cinematográficos de exibição, distribuição e infraestrutura técnica apresentados por empresa brasileira de capital nacional poderão ser credenciados pelos Ministérios da Fazenda e da Cultura para que possam receber os mesmos incentivos fiscais.

O art.1º-A estabelece outra forma de incentivo na qual o contribuinte pode deduzir o valor do imposto de renda devido às quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente. No entanto, diferentemente do que ocorre no parágrafo segundo do artigo anterior os limites para dedução são maiores, sendo de 6% para pessoa física e 4% do imposto devido para a pessoa jurídica.

O art. 2º preconiza que a cobrança do imposto será de 25% sobre o valor pago, creditado, empregado, remetido ou entregue os produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, como rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais estrangeiras em todo o território nacional. E no artigo imediatamente seguinte (art. 3º), a Lei estabelece que desse valor devido, os contribuintes (participantes envolvidos na transação do artigo segundo) poderão abater 70% contanto que invistam: **(i)** no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, **(ii)** na coprodução de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e **(iii)** de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

O artigo terceiro A trata do recolhimento de imposto, no montante de 15% sobre o valor do crédito, emprego, remessa, entrega ou pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão - por meio de radiodifusão de sons e

imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira. Para estes contribuintes, a Lei do audiovisual prevê a possibilidade de um abatimento de 70% do valor do imposto devido desde que haja o investimento no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa-metragem de produção independente, na coprodução de obras cinematográficas e vídeo-fonográficas brasileiras de produção independente de curta, média e longas-metragens, documentários, telefilmes e minisséries por parte do sujeito passivo da obrigação tributária.

No artigo seguinte (art. 4º) fica estabelecido que o contribuinte que optar por fazer uso de qualquer dos incentivos anteriormente citados deverá depositar dentro do prazo legal para o recolhimento do imposto, o valor correspondente ao abatimento em conta específica do projeto a ser incentivado e estabelece que a movimentação estará sujeita a prévia comprovação perante a Ancine. Há a determinação de um prazo legal conforme a espécie da conta para que os valores depositados sejam usados e, expirado esse prazo, os recursos não utilizados deverão ser destinados ao Fundo Nacional de Cultura e alocados no Fundo Setorial do Audiovisual.

Como forma de criar um acervo nacional, o art. 8º preconiza que uma cópia da obra que foi beneficiada pelos incentivos fiscais ou que tenha recebido uma premiação em dinheiro pelo Governo Federal deverá ser depositada na Cinemateca Brasileira.

Compete ao Poder Executivo Federal fiscalizar o efetivo cumprimento da Lei no que concerne à realização das obras audiovisuais e à aplicação dos recursos nela empenhados. A Lei ainda prevê que constitui crime com pena de reclusão de dois a seis meses e multa de 50% sobre o valor da redução obter, fraudulentamente, por meio de qualquer dos benefícios reduções de impostos. Nesse sentido, o agente que praticar tal conduta poderá incorrer em sanções de natureza administrativa ou fiscal.

Assim, a Lei do Audiovisual oportuniza ao contribuinte diversas possibilidades de realizar a dedução do imposto devido por meio do investimento no setor de que trata a lei. Conforme demonstrado, tanto pessoas físicas como jurídicas podem se beneficiar dos referidos incentivos e a norma vai além abrindo a possibilidade para que os agentes envolvidos na exploração de obras estrangeiras em território nacional possam utilizar os mesmos benefícios fiscais. Contudo, os valores captados por meio da referida lei não podem ser utilizados na produção de obras audiovisuais que possuam natureza publicitária e, dessa forma, os produtores que desejem receber recursos oriundos dos incentivos fiscais e

desempenhar suas atividades com conteúdos voltados ao *marketing* deverão optar pela utilização de outros mecanismos como a Lei Rouanet.

3.3 Lei Rouanet – Lei N° 8.313 de 1991

A Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991 (BRASIL, 1991), foi elaborada quando o embaixador Sérgio Paulo Rouanet era ministro da cultura no governo Collor.

A Lei de incentivo instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) com o objetivo de canalizar recursos para o setor e, para tanto, criou mecanismos de apoio: o Fundo Nacional de Cultura (FNC) que é um fundo de natureza contábil com prazo indeterminado no qual direciona diretamente os recursos a projetos culturais através de empréstimos reembolsáveis ou realiza a cessão a fundo perdido; os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) que constitui uma forma de investimento em projetos culturais e artísticos e é disciplinado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e os Incentivos a Projetos Culturais, que gera benefícios aos contribuintes do imposto de renda que apoiarem projetos culturais sob a forma de patrocínio ou doação.

Diferentemente da Lei Sarney, os projetos precisam passar pelo crivo composto por especialistas do governo e de entidades culturais, ou seja, é necessária uma espécie de um pré-projeto para que este seja aprovado e possa passar a receber recursos oriundos dos incentivos fiscais (DURAND, 2013).

Ao instituir o Pronac, a Lei n.8.313/1991 (BRASIL, 1991) estabeleceu diretrizes para o programa em seu art.1º:

I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;

V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;

VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;

IX - priorizar o produto cultural originário do País.

No art. 2º, parágrafos 1º e 2º a norma definiu quais espécies de projetos podem receber os incentivos: projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso. Ademais, veda-se a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso. Dessa forma, a lei busca democratizar a cultura de maneira que amplie o acesso ao público em geral.

Diferentemente do que ocorre com o art. 1º da Lei do Audiovisual que se constitui em um mecanismo de investimento, a Lei Rouanet propõe a utilização do patrocínio (aplicam-se recursos para que haja retorno em *marketing*) ou doação.

O art. 18 da referida lei estipula que a União facultará às pessoas físicas e jurídicas a opção de investirem parte do Imposto de Renda, por meio de doações ou patrocínios, tanto em apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural como através de contribuições para o Fundo Nacional de Cultura, contanto que os projetos observem aos critérios estabelecidos pelo art.1º.

E segue o parágrafo 1º que preconiza que poderão os contribuintes deduzir do imposto de renda devido as quantias efetivamente despendidas nos projetos elencados no § 3º, desde que estes estejam previamente aprovados pelo Ministério da Cultura, e atendam aos limites e condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, na forma de:

- Doação: transferência definitiva e irreversível de numerários ou bens em favor do titular do projeto cultural. Considera-se doação também o valor despendido em restauração, conservação ou preservação de bem tombado. Cumpre ressaltar que o doador não pode se promover, ou seja, não pode veicular seu nome ou marca ao projeto para o qual contribuiu;

- Patrocínio: transferência definitiva e irreversível de dinheiro, serviços ou utilização de bens móveis e imóveis (sem a transferência do domínio). No caso do patrocínio, há a finalidade promocional diferentemente do que ocorre na doação.

O parágrafo 3º determina que as duas formas de incentivos anteriormente citadas deverão atender exclusivamente alguns segmentos como por exemplo: artes cênicas; livros de

valor artístico, literário ou humanístico; música erudita ou instrumental; exposições de artes visuais etc. No entanto, como o presente trabalho buscar compreender como os mecanismos de incentivo à cultura impactam no setor audiovisual, em especial o cinema, destacar-se-á as alíneas “f” e “h” que dispõem, respectivamente: produção de obras cinematográficas e vídeo-fonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

Dessa forma, a Lei Rouanet busca atuar tanto no incentivo à produção de obras audiovisuais, bem como na democratização do acesso às salas de cinema e teatro e sua perpetuação.

Os artigos 25 e 26 da mesma lei apresentam forma diversa da prevista no art. 18 na medida em que permitem, por exemplo, que empresas tributadas com base no lucro real lancem o patrocínio ou doação como despesa operacional.

Apesar da similitude entre as pessoas que podem apresentar os projetos segundo os arts. 25 e 18, há outras diferenças entre os artigos, uma vez que o art. 25 apresenta um rol de seguimentos culturais distintos e no que concerne ao setor audiovisual determina que os incentivos deverão ser direcionados produção cinematográfica, vídeo-gráfica, fotográfica, discográfica e congêneres. Nesse sentido, o parágrafo único dispõe que estes projetos deverão beneficiar única e exclusivamente as produções independentes e as culturais-educativas de caráter não comercial, realizadas por empresas de televisão e de rádio.

No artigo seguinte, a lei define os percentuais que o doador ou patrocinador podem deduzir do imposto de renda devido tendo como base os valores que foram destinados para apoiar projetos culturais. Nesse sentido, dispõe o inciso I que pessoas físicas na condição de doadoras poderão deduzir até oitenta por cento e quando forem patrocinadoras, a dedução poderá ser de até sessenta por cento. O inciso II preconiza que pessoas jurídicas que sejam tributadas com base no lucro real enquanto doadoras poderão deduzir até quarenta por cento do imposto devido e na condição de patrocinador, o abatimento poderá ser de até trinta por cento.

Os projetos culturais que pretendam obter recursos por meio da Lei Rouanet deverão ser submetidos ao Ministério da Cultura ou a quem estiver delegada a competência para tal atividade, acompanhado de orçamento analítico bem como de seus detalhes técnicos para que se verifique o enquadramento nos objetivos do PRONAC.

Como exposto anteriormente, o parágrafo segundo do art. 26 da lei nº 8.313/1991 dispõe que o patrocínio ou doação podem ser lançados como despesa operacional pelas

empresas que são tributadas com base no lucro real e este é auferido com base na contabilidade real que resulta da diferença entre a receita bruta e as despesas operacionais. (SABBAG, 2021).

Assim como a Lei do Audiovisual disciplina, a Lei Rouanet prevê sanções para as pessoas que tentarem obter os benefícios fiscais de forma fraudulenta ou ainda, se utilizem dos mecanismos de incentivo à cultura em benefício próprio. Nesse sentido, a norma dispõe que a doação ou patrocínio não poderá ser efetuada à pessoa ou instituição vinculada ao agente. Dessa forma, quem incorrer nesta prática estará sujeita as penalidades previstas em lei bem como ao pagamento do Imposto de Renda devido atualizado. Ademais, o art. 38 da mesma lei prevê multa de até duas vezes o valor percebido quando houver o desvio do objeto mediante dolo, fraude ou simulação.

Cumpra destacar que a lei estabelece como crime qualquer discriminação de natureza política que atente contra a liberdade de expressão, de atividade intelectual e artística, de consciência ou crença, no andamento dos projetos; conduta punível com reclusão de dois a seis meses e multa de vinte por cento sobre o valor do projeto. Incorre na mesma pena quem obtiver o benefício fiscal de forma fraudulenta bem como aquele que receber o incentivo deixe de promover o andamento do projeto cultural sem justa causa.

Importante ressaltar que o proponente do projeto cultural poderá optar pela utilização conjunta da Lei do Audiovisual com a Lei Rouanet desde que se enquadre nos objetivos da Lei nº 8.313/1991 e se limite ao total de noventa e cinco por cento do orçamento autorizado pela Ancine.

Assim, há diversas formas de incentivo aos projetos culturais possibilitando ao contribuinte inclusive auferir lucro com o projeto que escolha incentivar. Ademais, a possibilidade de cooperação entre as leis faz com que o setor do audiovisual seja favorecido e ganhe maior destaque no contexto do cenário nacional.

3.3.1 Fundo Nacional da Cultura – Lei N° 8.313 de 1991

Dos mecanismos de incentivos à cultura, elencados até o momento, o Estado atuava de maneira indireta no fomento na medida em que renuncia parte da arrecadação tributária para que pessoas físicas ou jurídicas escolham um determinado projeto cultural para aplicarem valores que serão deduzidos do imposto devido.

No entanto, o Brasil optou por um sistema híbrido de incentivo à cultura em que o Estado atua tanto indiretamente, ou seja, concedendo benefícios fiscais para que os contribuintes decidam por si só apoiarem os projetos culturais bem como diretamente por

meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC). Este fundo possui fundamental importância como ferramenta de fomento ao setor tendo em vista que o ciclo econômico de tempos em tempos é afetado por uma crise ou outra e, conseqüentemente, o setor privado acaba sendo mais impactado e opta muitas vezes por fazer cortes de custos em áreas consideradas não essenciais para o funcionamento da atividade empresária. Nesse sentido, o investimento por parte das pessoas físicas ou jurídicas no setor cultural é diretamente afetado pelo momento econômico.

O Fundo Nacional de Cultura (FNC) inicialmente denominado Fundo de Promoção Cultural foi criado pela Lei nº 7.505/1986 (BRASIL, 1986), revogado tacitamente pela Lei nº 8.034/1990 (ALVES, 2010), restabelecido pela Lei nº 8.313/1991 e regulamentado pelo Decreto nº 5.761/2006 (BRASIL, 2006). O art. 4º da Lei Rouanet dispõe que o FNC tem por objetivo captar e destinar recursos para projetos culturais em conformidade com o PRONAC, bem como: “estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos; favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional; apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira; contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro e favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios”².

Dessa forma, depreende-se que dentre os objetivos do FNC está à atuação estatal com o fim de estimular a diversidade cultural e bem como oferecer suporte técnico para o setor. Ademais, o referido fundo possui natureza contábil, com prazo de duração por tempo indeterminado e realiza a captação de recursos por meio de diversas fontes, dentre as quais: “recursos do Tesouro Nacional; doações, nos termos da legislação vigente; legados; subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais; saldos não utilizados na execução dos projetos de mecenato; devolução de recursos de mecenato não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa; um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a Lei nº 8.167 de 1991 (BRASIL, 1991); reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a

² Art. 4º da Lei nº 8.313 de 1991.

título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real; resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria; conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil; saldos de exercícios anteriores; resultados de aplicações financeiras sobre as suas disponibilidades; reversão dos saldos financeiros anuais não utilizados até o final do exercício, apurados no balanço anual e recursos de outras fontes”³.

Diante dos excertos retirados da Lei, nota-se que o FNC capta recursos das mais variadas fontes possuindo uma capilaridade por diversos setores da economia. Dessa forma, representa um importante instrumento para que haja uma estabilidade no setor cultural na medida em que a atuação estatal pode conviver paralelamente com os investimentos realizados pelo setor privado. Importante ressaltar que os projetos culturais só poderão receber recursos do FNC após a aprovação pelo Ministro de Estado da Cultura mediante a apresentação do parecer técnico do órgão competente.

Ademais, o Fundo pode assumir um maior protagonismo em momentos de crises econômicas dado que atua por meio da aplicação de valores a fundo perdidos ou por meio de empréstimos reembolsáveis.

Tendo em vista os aspectos expostos até o momento, nota-se que o Fundo Nacional de Cultura possui grande abrangência para apoiar diversos setores da cultura além de receita que provém dos mais variados setores da economia constituindo um importantíssimo mecanismo de incentivo no setor cultural.

3.3.2 Fundo Setorial do Audiovisual – Lei N° 11.437 de 2006

A Lei n° 11.437 de 2006 (BRASIL, 2006) criou o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) que é uma espécie do qual o Fundo Nacional da Cultura é o gênero, o FSA possui programação específica e tem por objetivo estimular o desenvolvimento das atividades audiovisuais.

Assim como o FNC, o FSA possui fontes de recursos que garantem o funcionamento do fundo em suas atividades, nas mais variadas origens como: a CONDECINE, as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, créditos especiais, transferências e repasses que

³ Art. 5° da Lei n° 8.313 de 1991.

lhes forem conferidos; os valores oriundos dos incentivos fiscais depositados em contas específicas dos projetos culturais e não utilizados no prazo de 48 (quarenta e oito) meses da data do primeiro depósito e os valores depositados em nome do contribuinte, do seu representante legal ou do responsável pela remessa, no caso dos incentivos previstos pelos arts. 3º e 3º-A da Lei nº 8.685 de 1993 e não aplicados no período de 180 dias; o produto de rendimento de aplicações dos recursos da categoria de programação específica a que se refere o caput do art. 2º; o produto da remuneração de recursos repassados aos agentes aplicadores, bem como de multas e juros decorrentes do descumprimento das normas de financiamento; 5% (cinco por cento) dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do caput do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966 (BRASIL, 1966) - norma esta que trata do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – FISTEL; as doações, legados, subvenções e outros recursos destinados à categoria de programação específica a que se refere o caput deste artigo; recursos provenientes de acordos, convênios ou contratos celebrados com entidades, organismos ou empresas, públicos ou privados, nacionais e internacionais e outras que lhes vierem a ser destinadas⁴.

Das fontes de receitas listadas duas merecem destaque: **i)** a CONDECINE que configura uma espécie de tributo denominada Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE e que possui como fato gerador a veiculação a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e vídeo fonográficas com finalidade comercial e, com a edição da Lei nº 12.485/2011 (BRASIL, 2011), passou a ser devida também pelos prestadores de serviços que se utilizem de meios que possam distribuir conteúdos audiovisuais como, por exemplo, as empresas de telecomunicações e as operadoras de televisão por assinatura (acesso condicionado); **ii)** FISTEL que é um fundo de natureza contábil que possui como objetivo prover recursos para custear despesas realizadas pelo Governo Federal no cumprimento da fiscalização dos serviços de telecomunicações e destinar parte desta verba para que haja o aperfeiçoamento da técnica necessária para este cumprimento.

O art. 3º da Lei nº 11.437 de 2006 dispõe as maneiras como os recursos captados poderão ser destinados e como as aplicações poderão ocorrer: por intermédio de investimentos retornáveis em projetos de desenvolvimento da atividade audiovisual e produção de obras audiovisuais brasileiras; por meio de empréstimos reembolsáveis; ou por meio de valores não reembolsáveis em casos específicos, a serem previstos em regulamento.

⁴ Art. 2º da Lei nº 11.437 de 2006

Os mesmos recursos deverão ser aplicados a fim de incentivar alguns programas do setor audiovisual, dentre os quais: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE); Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA).

Cumprе ressaltar que o Ministério da Cultura incentiva as atividades culturais por meio de editais que são lançados periodicamente para projetos específicos.

Interessante notar que referida lei busca incentivar determinadas regiões do país e faz isso por meio de previsão legal na qual dispõe que no mínimo trinta por cento das receitas arrecadadas com determinadas atividades em que a CONDECINE é devida, deverão ser destinadas a produtoras brasileiras localizadas nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de acordo com os critérios estabelecidos pela ANCINE que deverá levar em consideração a residência dos técnicos e artistas do projeto, o local da produção do mesmo, bem como os serviços técnicos a ele vinculados. Ademais, dessa mesma fonte de receita deverá haver a aplicação de no mínimo dez por cento no fomento da produção de obras audiovisuais que possuam conteúdo independente veiculado primeiramente nos canais comunitários, universitários e de programadoras brasileiras independentes de que trata a lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado.

Dessa forma, nota-se que o FSA possui um papel fundamental para o setor audiovisual na medida em que possui objetivos como: a busca pela cooperação entre diversos atores econômicos para que dessa forma, haja o crescimento saudável e prolongado do mercado audiovisual nacional, o fortalecimento da difusão do conteúdo, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias e a ampliação do número de salas de exibição de modo que haja um maior investimento em regiões mais carentes dessa espécie de serviço.

Além disso, as ações do FSA possuem como foco dificuldades específicas do setor e é por meio da análise de dados que ocorrem por meio de pesquisas que tornam possível a definição das metas a serem cumpridas. Dessa forma, os estudos técnicos possibilitam a definição de planos e formas de atuação do fundo para que haja a avaliação do sucesso dos resultados alcançados.

Os recursos anteriormente listados serão geridos por um Comitê Gestor que terá como finalidade de constituir as diretrizes e estipular o plano anual de investimentos, observar a execução das ações e avaliar os resultados obtidos anualmente. A ANCINE será responsável pela secretaria-executiva da categoria de programação específica das atividades audiovisuais e competirá ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES ou outras

instituições financeiras credenciadas pelo Comitê Gestor atuar como agente financeiro. – art. 5º da 11.437. O referido comitê será composto por representantes do Ministério da Cultura, da ANCINE, das instituições financeiras credenciadas e do setor audiovisual, respeitando a composição conforme o disposto em regulamento.

Assim como nas leis anteriormente citadas, a Lei nº 11.437 de 2006 dispõe diversas sanções para quem incorrer em irregularidades e as punições são abrangentes na medida em que, conforme a conduta, preveem da advertência até a proibição de contratar com o poder público pelo período de até dois anos.

Tendo em vista até o momento, nota-se que em âmbito federal há diversos mecanismos que buscam incentivar a cultura de maneira geral e mais ainda no que concerne ao setor do audiovisual que conta com uma lei própria que atua em cooperação com outra lei voltada ao setor em geral que busca recursos do setor privado por meio da concessão de benefícios fiscais. Ademais, há um Fundo próprio do setor que atua em paralelo às leis de incentivos fiscais direcionando tanto suporte técnico como financeiro.

Dessa forma, depreende-se que o Estado é um agente atuante na promoção do desenvolvimento e aperfeiçoamento do setor. No entanto, se faz necessário analisar os dados coletados pela ANCINE ao longo do tempo para compreender a efetividade dos mecanismos de incentivo e como o momento político e socioeconômico afetaram as produções audiovisuais, em especial o cinema.

4 ANÁLISE DOS VALORES CAPTADOS ATRAVÉS DE MECANISMOS DE INCENTIVO POR FILMES LANÇADOS ENTRE 1995 E 2020

Estudos já comprovaram que a renúncia fiscal traz um retorno de quase 60% maior do que o valor financiado (DEARO, 2018) o que demonstra que os incentivos fiscais são benéficos para a economia na medida em que estimulam um setor que gera inúmeros empregos, produz informações e entretenimento e arrecada mais do que as renúncias deixam de cobrar.

Nesse sentido, a produção de dados estatísticos é fundamental para que haja a análise sobre um determinado tema ou setor da sociedade e, a partir das informações coletadas traçar planos de atuação do Estado. A exemplo disso há o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que promove, decenalmente, o censo demográfico que coleta diversas informações sobre a população brasileira por meio de entrevistas presenciais e estimativas, reúne esses dados e produz gráficos e estatísticas que auxiliam na tomada das decisões públicas. Nesse sentido, o censo é uma forma de retrato da população na medida em que

demonstra por meio dos estudos características da sociedade como: número de habitantes, renda *per capita*, raça, credo entre outras.

Dessa forma, as políticas públicas se utilizam de dados para traçar metas e cumprir objetivos. Para o setor cultural a produção de tais pesquisas também é importante para que se entenda o público, o seu nível de instrução, os hábitos de consumo, as formas culturais mais consumidas, mas também para avaliar os aportes financeiros realizados tanto pelo setor público como pelo setor privado e, a partir disso, compreender como a formulação de políticas públicas e programas impulsionam o setor, bem como entender quais são as maiores fraquezas do setor para que haja um suporte para essas deficiências com maior precisão e urgência.

Tendo em vista a importância da produção desses dados, a ANCINE produz de tempos em tempos relatórios sobre a produção dos filmes nacionais comerciais e que buscaram se utilizar dos mecanismos de incentivo à cultura, dentre os quais: a Lei do Audiovisual, a Lei Rouanet e o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Nestes relatórios a autarquia reúne diversas informações como: o título da obra e seu gênero, quem a dirigiu, qual empresa foi responsável pela produção, o estado de origem, o número de salas em que foi exibida, o público, a renda gerada e a norma pela qual houve o incentivo ou não ao filme.

Assim sendo, o último relatório produzido pela ANCINE denominado “Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo e Fundo Setorial do Audiovisual - 1995 a 2020” apresenta dados interessantes sobre o mercado cinematográfico nacional. Nesse sentido, a partir da análise das informações é possível quantificar a dimensão do setor e a importância das leis de incentivo para o mesmo.

Em pouco mais de 20 anos, quase 2.000 filmes foram submetidos perante o órgão competente para que pudessem conseguir alguma forma de incentivo por meio dos mecanismos normativos anteriormente citados. Ao se analisar os dados reunidos pela ANCINE e disponibilizados no Observatório Brasileiro do Cinema e Audiovisual (OCA), nota-se que dos filmes submetidos, 1.347 receberam algum tipo de incentivo podendo este ter advinda da Lei do Audiovisual, da Lei Rounaet, do Fundo Setorial do Audiovisual, dos Funcines ou de outras fontes como premiações; isto representa uma taxa de aprovação de aproximadamente 71% de aprovação sob o número total de obras.

No aspecto financeiro, ao longo deste período a renda dos filmes contabilizou um total aproximado de 3,4 bilhões de reais enquanto os mecanismos de incentivo à cultura direcionaram aproximadamente 3 bilhões de reais para as obras cinematográficas (a soma leva

em consideração o valor corrente do ano de referência). No que tange ao público a média é muito variável em cada ano, muito em decorrência dos títulos em cartazes conforme o ano. No entanto, de maneira geral, a média de telespectadores por ano foi por volta de 210.000 pessoas.

Para que haja uma melhor compreensão, os dados citados anteriormente encontram-se expostos na tabela a seguir:

Tabela 1 – Número de filmes submetidos, Taxa média de aprovação para o recebimento do incentivo, Total captado/contratado, Total da renda, Média de público/ano

| Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo e Fundo Setorial do Audiovisual - 1995 a 2020 | |
|--|---------------------|
| Número de filmes submetidos | 1966 |
| Taxa média de aprovação para o recebimento do incentivo | 71% |
| Total captado/contratado | R\$3.049.577.016,00 |
| Total da renda | R\$3.410.525.864,99 |
| Média de público/ano | 209.671 |

Fonte: Ancine⁵

Em uma análise comparativa entre o número de filmes nacionais exibidos por ano frente aos filmes internacionais, Rosso (2019, pág. 63) conclui que as políticas públicas conseguiram obter sucesso com relação a quantidade de filmes produzidos. Nesse sentido,

“Ainda assim, notam-se dois momentos de aceleração no crescimento anual do número de filmes nacionais exibidos: o pós-2004, subsequente ao início do funcionamento da Ancine, e o pós-2012, subsequente ao início das operações do FSA. De um modo geral, a evolução da exibição de ambas as categorias de filmes revela que a proporção de obras nacionais exibidas cresceu com o tempo. A intenção da política pública de expandir a oferta de filmes nacionais foi, sob esse ponto de vista, exitosa.”

Ante o exposto, conclui-se que a produção de trabalhos que reúnam informações é fundamental para que se verifique a efetividade das políticas públicas bem como os pontos fortes e fracos do setor cinematográfico para que dessa forma, haja maior assertividade da atuação estatal (BOTELHO, 2016).

⁵ Os dados foram sintetizados com base no relatório disponibilizado pela Ancine disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/2408.pdf> . Acesso em 07 nov. 2022.

4.1 Análise a Partir do Contexto Político-Econômico

Há muito tempo o setor privado utiliza dados para garantir uma maior retenção de clientes na medida em que faz uso das informações destes para criar um ambiente que proporcione maior compatibilidade de interesses. Um exemplo disso é a empresa Instagram que coleta diversos dados dos usuários para lhes oferecer um conteúdo personalizado de acordo com as preferências de cada usuário da rede (ABLAS, 2020). No entanto, o setor público começou a adotar técnicas parecidas visto que utiliza vários fatores indicativos para conceber planejamentos estratégicos.

No que concerne à esfera cultural, em especial o de obras cinematográficas a ANCINE é a responsável pela coleta, organização e produção dos estudos que quantificam como cada mecanismo de fomento atua no setor. Por meio do relatório intitulado “Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo e Fundo Setorial do Audiovisual - 1995 a 2020” é possível saber qual foi a contribuição promovida por normas como a Lei do Audiovisual (em especial os arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei n. 8.685/1993), a Lei Rouanet (arts. 18, 25 e 26 da Lei n. 8.313/1991) e a Lei n. 11.437 de 2006 responsável pela criação do Fundo Setorial do Audiovisual. Nesse sentido, a tabela a seguir sintetizará os dados relativos aos valores captados por cada artigo de acordo com o ano correspondente disponibilizados pela autarquia:

Tabela 2 - Valores captados de 1995 a 2020 por obras cinematográficas por meio dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei do audiovisual; arts. 18, 25 e 26 da Lei Rouanet e Fundo Setorial do Audiovisual (continua)

| Ano | Art. 18 | Arts. 25 e 26 | Art. 1º | Art. 1º A | Art. 3º | Art. 3º A | FSA |
|------|------------|---------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 1995 | 212.000 | - | 1.381.552 | - | - | - | - |
| 1996 | 3.577.625 | - | 4.488.970 | - | 1.769.742 | - | - |
| 1997 | 3.085.080 | - | 15.977.633 | - | 4.777.555 | - | - |
| 1998 | 9.616.281 | - | 23.559.243 | - | 5.255.853 | - | - |
| 1999 | 12.105.174 | - | 33.895.874 | - | 4.120.504 | - | - |

Tabela 2 - Valores captados de 1995 a 2020 por obras cinematográficas por meio dos arts. 1º, 1º-A, 3º e 3º-A da Lei do audiovisual; arts. 18, 25 e 26 da Lei Rouanet e Fundo Setorial do Audiovisual (conclusão)

| Ano | Art. 18 | Arts. 25 e 26 | Art. 1º | Art. 1º A | Art. 3º | Art. 3º A | FSA |
|---------------------------------|------------|---------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| 2000 | 10.649.727 | - | 24.147.343 | - | 3.633.617 | - | - |
| 2001 | 9.296.283 | - | 35.149.359 | - | 8.099.074 | - | - |
| 2002 | 9.442.996 | - | 21.311.267 | - | 8.377.354 | - | - |
| 2003 | 12.395.570 | - | 32.915.500 | - | 26.942.315 | - | - |
| 2004 | 16.150.042 | - | 41.502.272 | - | 32.446.048 | - | - |
| 2005 | 18.852.912 | - | 44.826.418 | 45.217.638 | 73.249.364 | 73.249.364 | - |
| 2006 | 25.726.845 | - | 47.462.792 | 304.600 | 46.155.740 | - | - |
| 2007 | 27.168.553 | - | 57.471.749 | 5.788.329 | 37.205.028 | - | - |
| 2008 | 16.275.394 | - | 42.015.838 | 15.659.668 | 37.189.207 | - | - |
| 2009 | - | 8.356.421 | 32.988.521 | 11.945.684 | 28.836.999 | - | - |
| 2010 | 685.950 | 6.402.713 | 34.086.802 | 24.589.620 | 32.265.861 | 3.000.000 | - |
| 2011 | - | 2.713.938 | 37.941.532 | 28.731.207 | 27.580.300 | 2.809.048 | - |
| 2012 | - | 293.879 | 27.544.603 | 37.763.392 | 19.457.959 | 8.367.000 | - |
| 2013 | 230.000 | 2.834.454 | 28.838.591 | 46.721.874 | 18.852.575 | 14.276.919 | 23.179.888 |
| 2014 | - | 263.500 | 23.540.896 | 60.474.803 | 18.241.839 | 28.079.094 | 30.727.328 |
| 2015 | - | 5.881.000 | 27.391.845 | 44.927.388 | 23.801.174 | 23.004.105 | 44.676.818 |
| 2016 | - | 1.080.000 | 10.506.730 | 57.310.393 | 28.434.882 | 46.215.933 | 48.457.813 |
| 2017 | - | 150.000 | 18.214.964 | 42.568.079 | 30.806.060 | 55.984.182 | 95.779.974 |
| 2018 | - | 41.205 | 11.510.402 | 35.611.468 | 20.081.556 | 66.353.747 | 122.022.232 |
| 2019 | - | 10.000 | 11.758.923 | 36.834.022 | 19.572.499 | 49.433.525 | 117.531.925 |
| 2020 | - | - | 1.007.657 | 9.363.228 | 3.254.505 | 24.410.963 | 63.457.422 |
| Valor em milhão de reais | 175.470 | 28.027 | 691.437 | 503.811 | 560.407 | 395.183 | 545.833 |

Fonte: Ancine⁶

Valores nominais correspondentes ao ano de referência

Ante os dados apresentados, faz-se necessário entender como o contexto socioeconômico influi nas políticas públicas no mercado cinematográfico. Para tanto, deve-se voltar aos anos 80 para que haja uma melhor compreensão sobre o momento histórico pelo qual o Brasil passava.

Durante todo o período da ditadura militar a cultura se manteve como uma pasta dentro do Ministério da Educação. No entanto, com a redemocratização em 1985, José Sarney

⁶ Os dados foram sintetizados com base no relatório disponibilizado pela Ancine disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/2408.pdf>. Acesso em 07 nov. 2022.

então Presidente da República, por meio do decreto n. 91.144 (BRASIL, 1985) separou as duas pastas e criou o Ministério da Cultura sob a justificativa de que apenas um Ministério não seria suficiente para lidar com as necessidades de cada setor simultaneamente. Isso proporcionou reconhecimento e autonomia para a área cultural (MACHADO ET AL, 2017).

Em 1986, foi promulgada a Lei Sarney (Lei n. 7.505/86) (BRASIL, 1986) que permitia a concessão de benefícios fiscais aos contribuintes que realizassem doações, patrocínios ou investimentos no setor cultural. A referida norma representou uma inovação legislativa na época já que foi o primeiro instrumento normativo que permitia a renúncia fiscal em favor do fomento à cultura.

Em 1990, na gestão do então Presidente da República Fernando Collor de Melo marcada pela defesa dos ideais neoliberais houve a extinção da Lei Sarney, do Ministério da Cultura bem como a dissolução da Embrafilme (empresa pública criada em 1969, responsável pela profissionalização do setor, além de ser a encarregada pelo fomento, produção, distribuição e exportação e das demais etapas que envolviam a produção das obras cinematográficas) sob a justificativa de que o setor conseguiria se manter sem o auxílio estatal e de que estes mecanismos de incentivo eram utilizados como forma de favorecimento por meio de clientelismo.

No ano seguinte, diante da repercussão negativa e dos impactos danosos ao setor, o mesmo Presidente da República adotou medidas para retomar a produção cultural. Nesse sentido, nomeou o diplomata Sérgio Paulo Rouanet para a Secretaria da Cultura (extinto MinC) que no mesmo ano apresentou o projeto de Lei n. 8.313/1991 conhecido como Lei Rouanet que como exposto anteriormente representou uma evolução a Lei Sarney na medida em que criou diversos mecanismos de incentivo à cultura e enrijeceu o controle para que os benefícios fiscais fossem concedidos dado que exige dos proponentes um pré-projeto para que o órgão competente analise a sua viabilidade. Importante ressaltar que esta análise não leva em consideração o conteúdo do projeto, ou seja, não possui cunho subjetivo, mas sim objetivo tendo em vista que leva em consideração se o projeto preencheu os aspectos formais exigidos.

Após a aprovação do processo de *impeachment* de Collor e com a pressão da classe artística, o então Presidente da República Itamar Franco aprovou a Lei n. 8.685/1993 (conhecida como Lei do Audiovisual) que objetivava prestar um suporte específico ao setor de obras audiovisuais (em especial as de longa-metragem, minisséries e filmes) tendo em vista que a Lei Rouanet abarcava diversas categorias artísticas dentre as quais obras audiovisuais de curta e média-metragem).

Cumprir salientar que o Brasil passava por um momento extremamente complicado no campo econômico em razão de políticas frustradas de congelamento de preços no governo Sarney, aos confiscos realizados no governo de Collor e a economia extremamente dependente do dólar devido à abertura econômica realizada nesse mesmo governo. Em 1994, já no governo de Itamar Franco, o então Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, juntamente com a sua equipe econômica, implantou o “Plano Real” e a moeda recebeu a denominação de “Real”; plano esse concebido em resposta à hiperinflação da época e que teve como grande êxito o controle da inflação.

Diante de tais medidas de incentivos que visaram o fomento do setor audiovisual, o período ficou conhecido como a Retomada do Cinema Brasileiro (SILVA, 2017).

Como exposto anteriormente, o Brasil dos anos de 1990 foi fortemente marcado pelos ideais do neoliberalismo que influenciaram diversos países no mesmo período. Essa tendência pode ser percebida com o Plano Nacional de Desestatização do governo Collor, bem como com o governo de Fernando Henrique Cardoso que promoveu uma reforma administrativa e intensificou a desestatização por meio do programa governamental de privatizações (NATARELLI, 2013).

Nesse diapasão, diversas autarquias foram criadas no período de 1990-2000 como a Anatel, Ana, Antt, Ans, dentre outras. Assim sendo,

“[...] a partir da segunda metade da década de noventa são criadas as agências setoriais de regulação, dotadas de autonomia e especialização, com a natureza jurídica de autarquias com regime especial, vinculadas a uma particular concepção político-ideológica, que visa impedir influências políticas sobre a regulação e disciplina de certas atividades administrativas.” (GROTTI, 2006, p. 5).”

Nesse sentido, a Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia especial, com autonomia administrativa e financeira foi criada pela Medida Provisória n. 2228-1 de 2001 no governo do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, foram atribuídas à autarquia, diversas funções conforme expostas anteriormente, tendo como destaque a promoção das obras cinematográficas nacionais a fim de democratizar o acesso a esse tipo de conteúdo pela sociedade. Apesar de sua criação ter ocorrido em 2001, o exercício pleno de sua atividade se deu por volta de 2004 após a edição de algumas instruções normativas. Nesse sentido, dispõe Rosso (2019, p. 47):

“Dessa forma, é razoável considerar o ano de 2004 como sendo aquele a partir do qual a Ancine pôde atuar visando à aplicação de uma legislação de proteção e de incentivo à indústria brasileira de cinema.

Em resumo, no seu pleno funcionamento, a agência dividia suas funções entre a regulação, destacando-se as citadas reservas de mercado, a fiscalização e a promoção do fomento, esse que foi diversificado ao longo do tempo para além do então já existente incentivo fiscal, o qual passou integralmente à sua gestão”.

Com a regulamentação ocorrida, a agência pôde desempenhar suas funções e ganhar força com o passar do tempo. Em 2013, contava com cerca de 300 funcionários efetivos (ANCINE, 2013) sem contar terceirizados e estagiários.

Em 2006, na gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, a Lei n. 11.437 foi aprovada representando uma inovação para o setor audiovisual ao criar o Fundo Setorial do Audiovisual, mecanismo que foi se desenvolvendo ano após ano e representa atualmente uma das principais fontes de recursos para o setor. Como exposto anteriormente, a lei possui um funcionamento diferente das outras normas até então promulgadas e permite o investimento nas mais diversas etapas da produção de uma obra, dado que as aplicações financeiras podem ocorrer inclusive na profissionalização de autores, técnicos, atores brasileiros ou estrangeiros residentes no país.

Dessa forma, por possuir uma diversidade maior de fontes de renda bem como um campo de atuação maior o FSA é um mecanismo fundamental para que em momentos de crises econômicas, por exemplo, o Estado não deixe de incentivar o fomento do setor. Isso ocorre porque em momentos que há a menor circulação de valores na economia a arrecadação de tributos diminui (MARTELLO, 2009). Nesse sentido, a crise financeira global de 2008 deixou claro para o mundo que a atuação estatal é fundamental para que não haja um colapso socioeconômico. Assim sendo, apesar da situação financeira deste momento é possível notar que o número de produções se manteve acima da média (75 filmes/ano entre 1995-2020) em praticamente todos os anos seguintes à crise econômica global:

Tabela 3 - Número de Produções, Porcentagem de Aprovação e Média de Público distribuídas ao longo dos anos (continua)

| Ano de Produção | Número de Produções | Porcentagem de Aprovação | Média de Público |
|------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 1995 | 14 | 21,42857143 | 234.179,14 |
| 1996 | 18 | 55,55555556 | 59.491,78 |
| 1997 | 21 | 76,19047619 | 178.614,90 |
| 1998 | 23 | 82,60869565 | 188.285,09 |
| 1999 | 28 | 78,57142857 | 217.599,25 |

Tabela 3 - Número de Produções, Porcentagem de Aprovação e Média de Público distribuídas ao longo dos anos (conclusão)

| Ano de Produção | Número de Produções | Porcentagem de Aprovação | Média de Público |
|-----------------|---------------------|--------------------------|------------------|
| 2000 | 23 | 86,95652174 | 275.855,17 |
| 2001 | 30 | 86,66666667 | 264.935,50 |
| 2002 | 29 | 89,65517241 | 247.252,90 |
| 2003 | 30 | 96,66666667 | 743.060,20 |
| 2004 | 49 | 87,75510204 | 322.809,85 |
| 2005 | 46 | 89,13043478 | 226.185,04 |
| 2006 | 71 | 81,69014085 | 158.208,03 |
| 2007 | 78 | 85,8974359 | 126.465,44 |
| 2008 | 79 | 79,74683544 | 111.909,13 |
| 2009 | 84 | 75 | 206.844,02 |
| 2010 | 74 | 71,62162162 | 335.125,45 |
| 2011 | 100 | 69 | 179.382,68 |
| 2012 | 83 | 73,4939759 | 246.922,59 |
| 2013 | 129 | 63,56589147 | 210.276,88 |
| 2014 | 114 | 72,80701754 | 154.825,00 |
| 2015 | 133 | 71,42857143 | 170.102,40 |
| 2016 | 142 | 66,1971831 | 241.012,73 |
| 2017 | 160 | 50 | 89.703,66 |
| 2018 | 183 | 57,92349727 | 143.749,31 |
| 2019 | 167 | 55,68862275 | 116.297,57 |
| 2020 | 58 | 43,10344828 | 2.360,64 |

Fonte: Ancine⁷

Tendo em vista que o presente trabalho não tem como objetivo analisar os detalhes econômicos que fizeram o Brasil atravessar a crise, pode-se resumir que os fatores determinantes para o relativo êxito foram: taxa de juros elevadas, medidas fiscais e monetárias ajustadas para o período e supervalorização das *commodities* (FONSECA, 2013).

Apesar das consequências de crise não terem impactado o Brasil em um primeiro momento, a política fiscal e monetária gerou efeitos negativos que começaram a ser sentido por volta de 2012 e 2013, período em que houve uma estagnação na economia muito por conta da elevada taxa de juros e por conta de renúncias fiscais que visaram estimular determinados setores da economia, porém não lograram êxito e geraram um déficit nas contas

⁷ Os dados foram sintetizados com base no relatório disponibilizado pela Ancine disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/2408.pdf>. Acesso em 07 nov. 2022.

públicas que passou a ser mais sentido nos anos seguintes. Somado a eminente crise financeira, as eleições para o cargo de Presidente da República de 2014 foram extremamente conturbadas na medida em que o candidato derrotado na época, Aécio Neves, procurou desacreditar o sistema eleitoral sob a alegação de fraude que nunca foi provada, porém os ataques abalaram as instituições democráticas de certa maneira e os efeitos dessa atitude seriam sentidos nos anos seguintes.

Importante ressaltar que a disputa eleitoral foi acirrada o que acabou por contribuir para a insatisfação de parte da população que votou em Aécio Neves. Acrescente que o momento econômico não era do mais favorável e a mídia noticiava intensamente a descoberta de esquemas de corrupção por parte da então operação lava-jato. A conjectura formava a instabilidade perfeita para que novas lideranças políticas surgissem futuramente como se verá adiante.

Com o apoio midiático, muitos manifestantes se reuniam em importantes pontos turísticos como uma forma de protesto contra a corrupção. Nesse sentido, a camisa da seleção brasileira se tornou um símbolo entre os que protestavam como uma maneira de demonstrar o patriotismo e apoio à operação. Assim sendo, toda a insatisfação popular ia aumentando conforme as operações eram noticiadas chegando ao ponto de se tornar insustentável a governabilidade pela então Presidenta da República Dilma Rousseff.

Dessa forma, sob a justificativa de que a chefe do executivo cometeu pedaladas fiscais, o então Presidente da Câmara dos Deputados aceitou um dos pedidos de impeachment que resultou no impedimento da Presidente Dilma Rousseff.

Diante desse contexto, em 2016 o então Vice-Presidente da República Michael Temer antes mesmo de assumir definitivamente o governo, extinguiu o Ministério da Cultura, por meio da portaria 726 de 2016 (BRASIL, 2016), e o transformou em Secretaria Nacional da cultura vinculada ao Ministério da Educação sob a justificativa de que era necessária uma adequação ao momento fiscal pelo qual o Brasil estava enfrentando. Entretanto, o movimento gerou repercussão extremamente negativa entre o setor cultural que acabou pressionando para que a medida fosse revogada. Após pouco mais de uma semana, o MinC foi recriado por meio da portaria 728 de 2016 (BRASIL, 2016).

Encerrado o processo de impeachment, Temer assumiu definitivamente o posto ficando no cargo até as eleições de 2018.

Neste meio tempo, um parlamentar começou a ganhar destaque, principalmente nas redes sociais, ao criticar as mais diversas formas de incentivos estatais, dentre elas a Lei Rouanet que se tornou o alvo principal das críticas que buscavam em sua maioria deturpar o

funcionamento da referida norma e convencer a sociedade de que artistas utilizavam o dinheiro público captado pela lei sem qualquer tipo de controle. O mesmo parlamentar conseguiu ganhar as eleições de 2018 e se acabou por se tornar o atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro.

Antes mesmo de assumir o cargo de chefe do Poder Executivo Federal, a equipe de transição do novo governo prometeu que haveria a redução no número de pastas e que os ministérios da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social seriam incorporados ao Ministério da Cidadania. Assim, a promessa se concretizou por meio da medida provisória nº 870 de 2019 (BRASIL, 2019) e extinguiu o MinC recriando a Secretaria Especial da Cultura vinculada ao Ministério do Turismo.

Interessante notar que o percentual de aprovação de acordo com a ‘Tabela 3’ de projetos que buscam algum tipo de incentivo vem apresentando uma tendência de queda desde 2016, chegando a níveis mais críticos entre 2017 e 2020 nos quais a taxa de aprovação possui praticamente o mesmo patamar que ocorreu nos anos de 1990.

Em 2020, o mundo foi afetado pela crise sanitária global do novo coronavírus, fato que levou a Organização Mundial da Saúde a declarar que a situação atingiu o patamar de pandemia (CHADE, 2020). No Brasil, o Projeto de Decreto Legislativo nº 88 de 2020 (BRASIL, 2020) reconheceu o estado de calamidade pública em decorrência da grave situação provocada pela doença. Assim, por trata-se de um vírus altamente contagioso e que sua transmissão atingia o sistema respiratório das pessoas, diversas medidas de isolamento tiveram que ser tomadas pelos Governos Estaduais como, por exemplo, o uso obrigatório de máscaras, o fechamento de escolas e comércios, dentre outras. Nesse sentido, a economia como um todo sofreu e o setor cultural foi um dos mais afetados na medida em que muitos dos espetáculos que se realizavam em ambientes fechados com muitas pessoas que ficavam aglomeradas. Isso pode-se constatar ao analisar a ‘Tabela 3’ dado que a média de público em 2020 foi a menor dentre os 25 anos pesquisados.

A edição da Lei n. 14.017 de junho de 2020 (BRASIL, 2020), conhecida como Lei Aldir Blanc, foi uma medida de socorro emergencial para que o setor pudesse sobreviver até que a crise sanitária melhorasse. Devido a duração da pandemia, foi necessária a promulgação da Lei n. 14.399 de 2022 (BRASIL, 2022), conhecida como Lei Aldir Blanc 2, na qual há o mesmo objetivo da primeira norma.

Com a chegada das vacinas em 2022 e a população sendo vacinada, houve diminuição no número de casos e mortes e assim, diversos setores da economia começaram a dar sinais de recuperação e a expectativa é de que o setor cultural também volte a crescer.

O atual governo promoveu uma política de desvalorização da cultura, tanto em seus discursos como medidas que dificultaram o pleno funcionamento do setor. Ademais, nota-se que o momento econômico é um fator determinante que influi no setor cultural.

5 CENÁRIO ATUAL

Conforme exposto anteriormente, o MinC foi extinto na atual gestão e permanece como uma Secretaria vinculada ao Ministério do Turismo. Além da extinção do ministério, a atual gestão tomou medidas que modificaram os limites de captação da Lei n. 8.313/1991 por meio da Instrução Normativa SECULT/MTUR n°1 de 2022 que impactou as mais diversas modalidades artísticas, por exemplo, antes da edição da IN o teto para a contratação de um artista por meio da Lei era de R\$45.000,00 e após a promulgação da instrução passou a ser de R\$3.000,00. Nesse sentido, houve novidades para o setor audiovisual como a definição de limites de acordo com o tipo de produção (curta/média metragem, episódios de seriados etc) trazida pelo art. 19 da instrução normativa supracitada. Definiu-se como limite R\$200.000,00 para filmes curta metragem e R\$600.000,00 para média metragem. Ademais, reduziu-se de 3 para 2 anos o prazo de captação por projetos aprovados pela Lei Rouanet.

Nesse contexto de cortes na cultura, a atual gestão encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) sem a previsão da arrecadação da Condecine (uma das principais fontes de renda do FSA) para o ano de 2023. O PLOA por si só não extingue a Condecine, mas dá indícios de que há a possibilidade de uma lei que o faça.

O Chefe do Poder Executivo ao analisar os dois projetos de lei à época (Lei Aldir Blanc 1 e 2) optou por vetá-los, decisão que foi derrubada pelo congresso (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Além das medidas tomadas, o discurso adotado pelo atual Presidente da República vai de encontro ao estímulo necessário para o setor na medida em que vem tentando convencer a opinião pública de que antes do seu governo, o setor utilizava os benefícios concedidos pelas leis de incentivo de maneira indiscriminada e sem qualquer tipo de controle (MAIA, 2022).

6 CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscou-se verificar como os principais mecanismos de incentivo ao audiovisual atuaram ao longo do tempo e conforme a política adotada por cada governo influenciou no tratamento da cultura. Foi possível perceber que a atuação da ANCINE foi

fundamental para o desenvolvimento do setor audiovisual, em especial para o cinema, na medida em que 7 entre 10 filmes receberam algum tipo de benefício.

Além disso, nota-se que em governos tidos como liberais há uma menor preocupação com o investimento estatal no setor dado que o Ministério da Cultura foi extinto em dois momentos: durante o governo de Fernando Collor de Melo e na atual gestão de Jair Messias Bolsonaro.

Um dos pontos principais é que o setor cultural movimenta a economia de diversos modos, por exemplo, do setor turístico ao curso oferecido por uma instituição de ensino para a capacitação de um profissional do setor. No entanto, os incentivos estatais são fundamentais para manter um setor que é demasiadamente prejudicado pelos impactos econômicos e políticos. Dessa forma, medidas que retiram esses incentivos geram impactos no longo prazo como se demonstra no período de extinção da Embrafilme simultaneamente do MinC.

Denota-se que houve um maior esforço estatal para o setor em governos de orientação política centro-esquerda como ocorreu durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

A atual gestão adotou diversas medidas que trouxeram maiores dificuldades para a concessão de benefícios. Além disso, como anteriormente mencionado muitas empresas se utilizam dos mecanismos de incentivos para promover a sua marca e tendo em vista que o atual Presidente da República adota uma postura depreciativa em relação ao setor cultural, é provável que diversas companhias deixem de investir com receio de atraírem imagens negativas.

Não se pode dimensionar atualmente quais serão os impactos das medidas adotadas no setor, porém tendo como retrospecto o governo liberal de Fernando Collor e as medidas de sua gestão muito parecidas com a de Bolsonaro (extinção do MinC, enfraquecimento dos incentivos, etc.) é provável que haja uma diminuição no número de produções devido à falta de incentivos, empregos no setor deixarão de ser gerados e o mais preocupante: a falta de mais acesso à cultura pela sociedade.

REFERÊNCIAS

ABLAS, Bárbara. **Sete coisas que o Instagram sabe sobre você**. Techtudo, 01 nov. 2020. Disponível em: <https://www.techtudo.com.br/listas/2020/11/sete-coisas-que-o-instagram-sabe-sobre-voce.ghtml> . Acesso em: 26 out. 2022.

ALVES, Fabíola Bezerra Castro,. O Fundo Nacional da Cultura como instrumento público de financiamento cultural. **Políticas Culturais em Revista**, [S. l.], v. 3, n. 2, 2011. DOI: 10.9771/1983-3717pcr.v3i2.5016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/5016> . Acesso em: 26 out. 2022.

ANCINE. **Listagem dos Filmes Lançados em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo 1995 a 2020**. 2022.

Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema/arquivos-pdf/2408.pdf> . Acesso em: 23 out. 2022.

Após Congresso derrubar veto, Lei Aldir Blanc 2 é promulgada. Câmara dos Deputados, 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/896444-apos-congresso-derrubar-veto-lei-aldir-blanc-2-e-promulgada/> . Acesso em: 26 out. 2022.

BOTELHO, Isaura. **Dimensões da Cultura**. São Paulo: Edições Sesc, 2016.

BRASIL. **Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966**. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1966]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15070.htm . Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.144, de 15 de Março de 1985**. Cria o Ministério da Cultura e dispõe sobre a estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1985].

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91144-15-marco-1985-441406-publicacaooriginal-1-pe.html> . Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. **Lei No 7.505, De 2 De Julho De 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, DF: Presidência da República [1986]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17505.htm . Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei no 8.167, de 16 de janeiro de 1991**. Altera a legislação do imposto sobre a renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18167.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei Nº 8.313, De 23 De Dezembro De 1991**. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Lei No 8.685, De 20 De Julho De 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18685.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001**. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica

Nacional e dá outras providências. Brasília, DF [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Decreto Nº 5.761, De 27 De Abril De 2006. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1993]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.485, de 12 de setembro de 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Decreto nº 8.283, de 3 de julho de 2014. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos Comissionados de Gerência Executiva e dos Cargos Comissionados Técnicos da Agência Nacional do Cinema - ANCINE. Brasília, DF [2014]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/D8283.htm . Acesso em: 26 out. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa nº 119, de 16 de junho de 2015. Estabelece critérios para a classificação de nível de empresa produtora brasileira independente, para fins de captação de recursos por meio de fomento indireto, e dá outras providências. Brasília, DF, [2015]. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-119> . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Vice-Presidência da República [2016]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-726-12-maio-2016-783106-publicacaooriginal-150375-pe.html> . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Medida provisória nº 728, de 23 de maio de 2016. Revoga dispositivos da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, restabelece dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e cria as Secretarias Especiais dos Direitos da Pessoa com Deficiência e do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Brasília, DF: Vice-Presidência da República [2016]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0gaybh1y4qcjczytdwcm0djwg12515650.node0?codteor=1461830&filename=MPV+728/2016 . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm . Acesso em 28 out. 2022.

BRASIL. Projeto de Decreto Legislativo n. 88/2020. Reconhece, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Mesa Diretora [2020]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2239648> . Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.017, de 29 de junho de 2020. Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto

Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/L14017.htm . Acesso em: 23 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.399, de 8 de julho de 2022.** Institui a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. Brasília, DF: Presidência da República [2022]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2022/lei-14399-8-julho-2022-792967-publicacaooriginal-165710-pl.html> . Acesso em: 23 out. 2022.

CESNIK, Fábio de S. **Guia do Incentivo à Cultura.** Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2012. 9788520443392.

Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520443392/pageid/4> . Acesso em: 26 out. 2022.

CHADE, Jamil. **OMS classifica coronavírus como pandemia e cobra ação de governos.** UOL, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/03/11/proliferao-de-coronavirus-leva-oms-a-declarar-pandemia.htm> . Acesso em: 26 out. 2022.

DEARO, Guilherme. **Lei Rouanet traz retorno 59% maior que valor financiado, mostra FGV.** Revista Exame, 2018.

Disponível em: <https://exame.com/economia/lei-rouanet-traz-retorno-59-maior-que-valor-financiado-mostra-fgv/> . Acesso em: 26 out. 2022.

DURAND, José Carlos. **Política Cultural e Economia de Cultura.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2013.

FONSECA, Neide da. **A CRISE DE 2008 E AS POLÍTICAS ECONÔMICAS NO BRASIL.** 2013. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Três Rios - Departamento de Ciências Econômicas e Exatas. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://itr.ufrj.br/portal/wp-content/uploads/2017/10/t74.pdf> . Acesso em: 26 out. 2022.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **As Agências Reguladoras.** 2006. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, Bahia, n. 6, mai/jun/jul, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=113> . Acesso em: 29 out. 2022.

ÍNDIO, Cristina. **Setor cultural ocupava, em 2020, 4,8 milhões de pessoas.** Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-12/setor-cultural-ocupava-em-2020-48-milhoes-de-pessoas> . Acesso em 07 out. 2022.

MACHADO, Jones *et al.* **Gestão e Produção Cultural.** Curitiba-PR: Editora Appris, 2017.

MAIA, Gustavo. **Bolsonaro exagera até para os próprios padrões ao mentir sobre Lei Rouanet.** Veja, São Paulo, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/bolsonaro-exagera-ate-para-os-proprios-padroes-ao-mentir-sobre-lei-rouanet/> . Acesso em: 26 out. 2022.

MARTELLO, Alexandre. **Carga tributária sobe em 2008 mesmo sem CPMF e com crise.** G1, 07, jul. 2009. Disponível em: https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1221286-9356,00-CARGA+TRIBUTARIA+SOBE+EM+MESMO+SEM+CPMF+E+COM+CRISE.html . Acesso em: 26 out. 2022.

MÁXIMO, Wellton. **Plano Real, que acabou com hiperinflação, completa 20 anos.** Exame, São Paulo, 01, jul. 2014. Disponível em: <https://exame.com/economia/plano-real-que-acabou-com-hiperinflacao-completa-20-anos/> . Acesso em: 26 out. 2022.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 29 out. 2022.

NATARELLI, Talita Vanessa Penariol. **Sob a vigência da Ancine (2001-2011): trajetória, mecanismos e a ingerência da economia da cultura na cinematografia**. 2013. 200 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras (Campus de Araraquara), 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/88710> . Acesso em: 26 out. 2022.

NICOCELL, Artur. Setor de cultura e entretenimento registra aumento de 8,8% de vagas em 2021. CNN Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/setor-de-cultura-e-entretenimento-registra-aumento-de-88-de-vagas-em-2021/> . Acesso em 07 out. 2022.

ROSSO, Matheus; PEREDA, Paula Carvalho. **Uma avaliação da política pública de cinema no Brasil no período 1995-2016**. 2019. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-04112019-162422/>. Acesso em: 26 out. 2022.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9786559640317. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559640317/>. Acesso em: 29 out. 2022.

SILVA, Ricardo Cardoso. **Protagonistas e figurantes na construção e direcionamento da política nacional do cinema e do audiovisual no Brasil (2001 a 2016)** . 2017. 1 recurso online (335 p.) Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1631108> . Acesso em: 14 out. 2022.

Uso de dados para a melhoria da gestão pública. Fundação Lemann, 09 jun. 2017. Disponível em: <https://fundacaolemann.org.br/noticias/uso-de-dados-para-a-melhoria-da-gestao-publica> . Acesso em: 26 out. de 2022.



TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Mathews Leonardo José

discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito, matrícula nº 31891391, período noturno, turma S, tendo realizado o TCC com o título: “Entre o estado e o cinema: uma análise das produções nacionais e os mecanismos de incentivo à cultura a partir de dados da Ancine” sob a orientação da Professora Drª. Ruth Carolina Rodrigues Sgrignolli declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 11 de novembro de 2022.

Mathews Leonardo José
Assinatura do discente