



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
DOUTORADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

SAMARA TAIANA DE LIMA SILVA

DE BAILE PERFUMADO A BACURAU: A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO
CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO
DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº
8.685/1993)

JOÃO PESSOA - PB

2022

SAMARA TAIANA DE LIMA SILVA

DE BAILE PERFUMADO A BACURAU: A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO
CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO
DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº
8.685/1993).

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ/UFPB), na Área de Concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento, Linha de Pesquisa de Direito Econômico, como requisito para a obtenção do grau de Doutora em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Professora Doutora Lorena de Melo Freitas.

JOÃO PESSOA/PB

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586b Silva, Samara Taiana de Lima.

De Baile perfumado a Bacurau: a evolução da produção cinematográfica de Pernambuco como consequência da expansão dos mecanismos de fomento da lei do audiovisual nacional (nº 8.685/1993) / Samara Taiana de Lima Silva. - João Pessoa, 2022.
202 f.

Orientação: Lorena de Melo Freitas.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direito econômico. 2. Cinema - Pernambuco. 3. Financiamento cultural. 4. Lei do audiovisual nacional - Brasil. I. Freitas, Lorena de Melo. II. Título.

UFPB/BC

CDU 346(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

ATA Nº 53 / 2022 - PPGCJ (11.01.46.04)

Nº do Protocolo: 23074.108330/2022-92

João Pessoa-PB, 23 de Novembro de 2022

ATA DE DEFESA DE DOUTORADO

Ata da Banca Examinadora da Doutoranda SAMARA TAIANA DE LIMA SILVA candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

Às **18h30** do dia 31 de outubro de 2022, na sede do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (PPGCJ), Campus I, da UFPB, nesta Capital, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes professores doutores: Lorena de Melo Freitas (Orientador(a) PPGCJ/UFPB), Enoque Feitosa Sobreira Filho (avaliador(a) interno(a) - PPGCJ/UFPB), Jailton Macena de Araujo (avaliador(a) interno(a) PPGCJ/UFPB), Robson Antão de Medeiros (avaliador(a) interno(a) - PPGCJ/UFPB), Jonabio Barbosa dos Santos (avaliador(a) externo(a) - UFPB) e Vicente Elisio de Oliveria Neto (Avaliador(a) Externo(a)), para avaliar a tese de **DOUTORADO** do(a) aluno(a) Samara Taiana de Lima Silva, intitulada: **“DE BAILE PERFUMADO A BACURAU: A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993)”**, candidato(a) ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento. Compareceram à cerimônia, além do(a) candidato(a), professores, alunos e convidados. Dando início à solenidade, o(a) professor(a) Lorena de Melo Freitas (Orientadora PPGCJ/UFPB) apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao(à) doutorando(a), que discorreu sobre o tema dentro do prazo regimental. O(A) candidato(a) foi a seguir arguido(a) pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADA**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se o(a) candidato(a) legalmente habilitado(a) a receber o grau de Doutor em Ciências Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor a que o(a) mesmo(a) faz jus, após a homologação do Colegiado do PPGCJ/UFPB. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, Talita de Castro Santos, Administradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino com os demais componentes da Comissão Examinadora. João Pessoa, 31/10/2022 . xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

(Assinado digitalmente em 23/11/2022 16:28)
ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1669790

(Assinado digitalmente em 30/11/2022 09:24)
JAILTON MACENA DE ARAÚJO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1724875

(Assinado digitalmente em 24/11/2022 13:36)
JONABIO BARBOSA DOS SANTOS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 2322976

(Assinado digitalmente em 15/12/2022 08:24)
LORENA DE MELO FREITAS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 1777877

(Assinado digitalmente em 14/12/2022 18:48)
ROBSON ANTAO DE MEDEIROS
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
Matrícula: 3210302

(Assinado digitalmente em 06/12/2022 14:57)
TALITA DE CASTRO SANTOS
ADMINISTRADOR
Matrícula: 1020360

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **53**, ano: **2022**, documento(espécie): **ATA**, data de emissão: **23/11/2022** e o código de verificação:

5eacb362e0

DEDICATÓRIA

A Thalita, por quem tudo, e sempre, e tanto.

Como singela prova de que me inspirar em você sempre me leva a todos os lugares dos meus sonhos. Pois você está em todos eles.

A melhor parte de viver tantas vidas é em todas elas ser sua irmã.

Onde será que viveremos a próxima?

AGRADECIMENTOS

À Cultura Brasileira, essa bela mulher sem formato humano, posto que sempre sou/fui/serei melhor perto D’Ela. Em tom de reverência, lhe grifo em inicial maiúscula ao longo de toda esta tese.

A todas as mulheres que vieram antes de mim, para que hoje eu tivesse o direito de ter direitos.

A todas as mulheres que virão depois de mim, para que encontrem direitos mais consistentes que os meus.

A Lúcia e Thalita, minha mãe e minha irmã, mulheres da minha vida, donas das minhas melhores lembranças. Gravei na memória, mas perdi a senha. Para quem sempre guardarei o maior amor do mundo.

A painho, com carinho pela lembrança de me presentear com as barbies que coloriram a minha infância.

A Júlio César, meu precioso cunhado/irmão/confidente, por todas as vezes que me demonstra o amor fraternal típico de almas afins que têm o privilégio de se reencontrar.

A Bernardo, amor de titia.

A Pollyanna, Danuza, Jaíne, Joaquina, Nayhara, Iasmim, Michele, Mariana e Mariana (sim, tenho dois amores pessoenses com o mesmo nome). “*Chuva feminina no sertão bem masculino!*”, já dizia aquela força paraibana chamada Cátia de França. Amigas que tornaram doce e leve a minha morada em João Pessoa ao longo do doutorado. Até o desespero quando compartilhado com vocês se tornava engraçado. Grata sou por cada cerveja dividida, cada segredo confiado. Para que a vida bem vivida que nos aguarda fora dos entre muros da academia seja longa, feliz e próspera.

A Theo, que veio de brinde nos amores que a Paraíba me deu. Afortunada sou por viver no mesmo tempo em que você.

A Juan e José, presentes que a UFPB me concedeu, minha imensa gratidão por cada momento de escuta e compartilhamento.

A Leandro, o mais incrível dentre os artistas visuais, a quem tenho o privilégio de chamar de melhor amigo. Sorte a minha que a UFRN cruzou os nossos caminhos.

A Ives Bruno, o mais sincero dos amigos. Te honro.

A Rebeca, amiga confidente que o mestrado na UFRN me deu. Axé.

A Marilene, *hot mama*, presente do universo, por me provar que as batidas do meu coração podem ser ouvidas e acolhidas lá no Rio de Janeiro.

A Helena, que, em Natal ou Fortaleza, sempre tem os melhores conselhos baseados nos alinhamentos astrológicos.

A Érica e Layla, inspiradoras, por tudo e por tanto, mas principalmente por tudo o que (nos)envolve (n)o Projeto Luas.

A Flávia, minha comadre, pela amizade inestimável, por ser fonte de inspiração e principalmente por me presentear com o meu amado Caetano.

A ele próprio, Caetano, por me mostrar ser possível amar uma cria que não saiu de mim, ao mesmo tempo em que saiu de mim. Nasceu ao longo do meu doutorado para me comprovar que este é um processo tão longo, mas tão longo, que cabe uma (linda) vida. Grata sou pelo convite, aquele precioso convite, para ser sua madrinha.

A Maria Antônia, minha flor de afilhada, para que com carinho se lembre que foi a madrinha quem escolheu o seu nome, com todo o amor que cabe.

A Dora, a cachorrinha mais amada do mundo.

A CAPES, pelo financiamento desta pesquisa.

A Professora Lorena, pelo suporte oferecido.

Às futuras pesquisadoras de Direitos Culturais, para que, em um futuro próximo, encontrem um cenário de pesquisa melhor estabelecido do que este aqui apresentado.

À força que me guia, e que, não por acaso, é feminina.

Obá Xirê.

“Não cabe ao Estado fazer Cultura, mas, sim, criar condições de acesso universal aos bens simbólicos.

Não cabe ao Estado fazer Cultura, mas, sim, proporcionar condições necessárias para a criação e a produção de bens culturais, sejam eles artefatos ou mentefatos.

Não cabe ao Estado fazer Cultura, mas, sim, promover o desenvolvimento cultural geral da sociedade.

Porque o acesso à Cultura é um direito básico de cidadania, assim como o direito à educação, à saúde, à vida num meio ambiente saudável.

Porque, ao investir nas condições de criação e produção, estaremos tomando uma iniciativa de consequências imprevisíveis, mas certamente brilhantes e profundas, já que a criatividade popular brasileira, dos primeiros tempos coloniais aos dias de hoje, foi sempre muito além do que permitiam as condições educacionais, sociais e econômicas de nossa existência.

Na verdade, o Estado nunca esteve à altura do fazer de nosso povo, nos mais variados ramos da grande árvore da criação simbólica brasileira.”

(Gilberto Gil, em seu discurso de posse como Ministro da Cultura Brasileira).

RESUMO

O financiamento cultural no Brasil é historicamente tratado como uma pauta distante das prioridades das agendas políticas. Com efeito, desenvolveu-se um modelo de custeio baseado em leis de concessões de benefícios fiscais para as pessoas físicas e jurídicas financiadoras dos projetos culturais aprovados. Iniciado na Lei Sarney, em 1986, evoluindo até a implementação da Lei do Audiovisual Nacional, em 1993, que é o objeto legislativo analisado pela tese. A partir da expansão dos seus mecanismos de fomento, foi possível financiar as cadeias audiovisuais que, anteriormente, não encontravam condições operacionais necessárias para se desenvolver. É aí que a indústria cinematográfica de Pernambuco começa a se expandir, alcançando o posto de terceiro maior polo produtivo do país, enfim quebrando a hegemonia histórica da produção desenvolvida no eixo Rio-São Paulo. Nesta perspectiva, a tese tem por objetivo geral a propositura de uma reflexão em torno do aumento significativo dos números de peças cinematográficas pernambucanas viabilizadas a partir do processo de fortalecimento da Lei do Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993), com especial atenção para o período de maior expansão da atuação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), mediante o desenvolvimento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). O período analisado vai de 1996 até 2019, daí a utilização dos nomes dos filmes que compõem o título. Sendo, portanto, *Baile Perfumado*, o primeiro, e *Bacurau*, o último filme pernambucano de grandes projeções financiados pela Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos de fomento. A pesquisa assume um caráter descritivo, analisando a realidade investigada sem a propositura de um novo modelo de legislação. A metodologia se espelha em uma abordagem dedutiva, e o procedimento escolhido é o monográfico, valendo-se de uma revisão bibliográfica e documental que sustenta as premissas levantadas. Assumindo uma visão qualitativa, ao mesmo tempo em que evoca elementos quantitativos, na forma de três quadros analíticos, a tese conclui reafirmando a premissa levantada, de expansão da produção cinematográfica pernambucana a partir do processo de fortalecimento da Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos de fomento, contudo, se aparta da interpretação de que a referida legislação se trata de um mecanismo democrático e de acesso facilitado, resultando, portanto, que o fenômeno analisado diz respeito a um caso isolado de boa recepção do mecanismo investigado.

Palavras-chave: Brasil; Cinema; Financiamento; Lei do Audiovisual Nacional; Pernambuco.

ABSTRACT

Cultural funding in Brazil is historically treated as a subject distant from the priorities of the political agendas. In fact, a costing model was developed based on laws of fiscal benefits concessions for natural and legal persons that were funders of the approved cultural projects. Initiated with the Law Sarney, in 1986, evolving until the implementation of the Law of National Audiovisual, in 1993, which is the legislative object analyzed by the dissertation. From the expansion of its development mechanisms, it was possible to fund the audiovisual chains that, previously, did not find operational conditions to develop. It is from this that the cinematographic industry of Pernambuco starts to expand, reaching the position of the third biggest productive center of the country, finally breaking the historical hegemony of the production developed in the Rio-São Paulo hub. In this perspective, the dissertation has as the general aim to propose a reflection on the significant increase in the number of cinematographic pieces from Pernambuco made feasible by the strengthening process of the Law of National Audiovisual (No. 8,685/1993), with special attention to the period of greater expansion of the performance of the National Film Agency (Ancine), through the development of the Audiovisual Sectorial Fund (FSA). The analyzed period goes from 1996 until 2019, which explains the use of the film names that compose the title. They are, therefore, *Baile Perfumado* (*Perfumed Ball*), the first, and *Bacurau*, the last film from Pernambuco of great exposure funded by the Law of National Audiovisual and its development mechanisms. The research has a descriptive nature, analyzing the investigated reality without proposing a new model of legislation. The methodology is based on a deductive approach, and the chosen procedure is the monographic, using a bibliographical and document review that sustains the raised premises. Adopting a qualitative view, at the same time that evokes quantitative elements, in the form of three analytical charts, the dissertation concludes by reaffirming the raised premise, of expansion of the cinematographic production from Pernambuco caused by the strengthening process of the Law of National Audiovisual and its respective development mechanisms, however, it is far from the interpretation that the referred legislation is about a democratic and easy to access mechanism, resulting, therefore, that the analyzed phenomenon concerns to an isolated case of a good reception of the investigated mechanism.

Keywords: Brazil; Cinema; Funding; Law of National Audiovisual; Pernambuco.

RESUMEN

El financiamiento cultural en Brasil es tratado historicamente como una agenda alejada de las prioridades de las pautas políticas. En efecto, se desarrolló un modelo de costeo basado en leyes que otorgan beneficios fiscales a las personas naturales y jurídicas que financien los proyectos culturales aprobados. Iniciado en la Ley Sarney, en 1986, evolucionando hasta la implementación de la Ley Audiovisual Nacional, en 1993, que es el objeto legislativo analizado por la tesis. A partir de la ampliación de sus mecanismos de promoción, fue posible financiar las cadenas audiovisuales que, anteriormente, no encontraban las condiciones operativas necesarias para desarrollarse. Es entonces cuando la industria cinematográfica de Pernambuco comienza a expandirse, alcanzando la posición de tercer mayor polo productivo del país, rompiendo finalmente la hegemonía histórica de la producción desarrollada en el eje Rio-São Paulo. En esa perspectiva, la tesis tiene como objetivo general proponer una reflexión sobre el aumento significativo del número de piezas cinematográficas pernambucanas posibilitadas a partir del proceso de fortalecimiento de la Ley Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993), con especial atención al período de mayor expansión del trabajo de la Agencia Nacional de Cine (Ancine), a través del desarrollo del Fondo Sectorial Audiovisual (FSA). El período analizado va desde 1996 hasta 2019, de ahí el uso de los nombres de las películas que componen el título. Así, *Baile Perfumado*, la primera, y *Bacurau*, la última película pernambucana con grandes proyecciones financiadas por la Ley Nacional del Audiovisual y sus mecanismos de promoción. La investigación asume un carácter descriptivo, analizando la realidad investigada sin proponer un nuevo modelo de legislación. La metodología se refleja en un enfoque deductivo, y el procedimiento elegido es el monográfico, utilizando una revisión bibliográfica y documental que sustente los supuestos planteados. Asumiendo una mirada cualitativa, al mismo tiempo que evoca elementos cuantitativos, en la forma de tres cuadros analíticos, la tesis concluye reafirmando la premisa planteada, de expansión de la producción cinematográfica pernambucana a partir del proceso de fortalecimiento de la Ley Audiovisual Nacional y sus mecanismos de fomento, sin embargo, parte de la interpretación de que la referida legislación no es un mecanismo democrático y de fácil acceso, resultando, por tanto, que el fenómeno analizado se trata de un caso aislado de buena acogida del mecanismo investigado.

Palabras-clave: Brasil; Cine; Financiación; Ley Audiovisual Nacional; Pernambuco.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abraccine – Associação Brasileira de Críticos de Cinema.

Ancine – Agência Nacional do Cinema.

Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações.

CBT – Código Brasileiro de Telecomunicação.

CF/88 – Constituição Federal de 1988.

CPB – Certificado de Produto Brasileiro.

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

Concine – Conselho de Cinema.

Condecine – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional.

EC – Emenda Constitucional.

Embrafilme – Empresa Brasileira de Filmes S/A.

FCB – Fundação do Cinema Brasileiro.

FICARTs – Fundos de Investimento Cultural e Artístico.

FISTEL – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações.

FNC – Fundo Nacional de Cultura.

Funarte – Fundação Nacional das Artes.

FSA – Fundo Setorial do Audiovisual.

FUNCINES – Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional.

FUNCULTURA – Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura.

Funcultura Audiovisual – Fundo Pernambucano de Incentivo ao Audiovisual.

FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco.

GSF – Gasto Social Federal.

ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços.

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

IRPF – Imposto de Renda sobre a Pessoa Física.

IRPJ – Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica.

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

MinC – Ministério da Cultura.

MP – Medida Provisória.

OCA – Observatório do Cinema Nacional.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNC – Plano Nacional de Cultura.

PNDMA – Plano Nacional de Diretrizes e Metas para o Audiovisual.

PRODAV – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro

PRODECINE – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional

PRÓ-INFRA – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual.

PRONAC – Programa Nacional de Apoio à Cultura.

SAv – Secretaria do Audiovisual.

SIC-PE – Sistema de Incentivo à Cultura do Estado de Pernambuco.

SNC – Sistema Nacional de Cultura.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores captados através da Lei do Audiovisual Nacional durante a primeira década dos anos 2000. Elaboração própria.....	152
Quadro 2 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores captados através da Lei do Audiovisual Nacional durante a segunda década dos anos 2000. Elaboração própria.....	155
Quadro 3 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores disponibilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) no período de 1996 a 2019. Elaboração própria	163

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A TRIBUTAÇÃO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO	25
1.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	27
1.2 TRIBUTAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO	39
1.3 A CULTURA ENQUANTO UM DIREITO FUNDAMENTAL: VIABILIZAÇÃO ATRAVÉS DA FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO?	51
1.4 NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E EXTRAFISCAIS BRASILEIRAS: CONTRIBUTOS PARA O FINANCIAMENTO DA CULTURA	64
2 OS VETORES RESPONSÁVEIS PELO FINANCIAMENTO DA CULTURA NO BRASIL: PARTICULARIDADES E ANTECEDENTES DA LEGISLAÇÃO AUDIOVISUAL NACIONAL.....	78
2.1 OLHARES SOBRE O FINANCIAMENTO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA: ALGUNS REFLEXOS PARA O CASO BRASILEIRO	80
2.1.1 Argentina.....	91
2.1.2 Colômbia	94
2.1.3 Chile.....	97
2.1.4 México.....	102
2.2 BRASIL: A CONTROVÉRSIA DAS LEIS DE INCENTIVOS FISCAIS PARA A CULTURA	104
2.2.1 Lei Federal nº 7.605/1986 (Lei Sarney).....	114
2.2.2 Lei Federal nº 8.313/1991 (Lei Rouanet)	118
2.2.3 Lei Federal nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual Nacional).....	122
2.3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1/2001: UM PANORAMA DO MODELO CONTEMPORÂNEO DE REGULAÇÃO, FOMENTO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL NACIONAL.....	127
3 A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993).....	133

3.1 ONDE QUERES LEBLON, SOU PERNAMBUCO: OS CICLOS PERNAMBUCANOS DE PRODUÇÃO COMO QUEBRAS DA HEGEMONIA CINEMATOGRAFICA DO EIXO RIO-SÃO PAULO.....	135
3.2 DE BAILE PERFUMADO (1996) A BACURAU (2019): UM PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO A PARTIR DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993).....	142
3.3 O PERFUME DO BAILE: A LEI DO AUDIOVISUAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO (nº 15.307/2014) E O FUNCULTURA AUDIOVISUAL COMO DESDOBRAMENTOS DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA CULTURAL	167
CONCLUSÃO.....	179
REFERÊNCIAS	185
APÊNDICE – DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO AUTORAL	202

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa surge a partir da experiência pessoal da autora, que trabalha em múltiplas vertentes no campo dos Direitos Culturais. A motivação para realizá-la tem seu início no desenvolvimento da dissertação de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, entre 2015 e 2017, de onde nasceu o interesse para trabalhar também em outras frentes do problema.

Mais adiante, os trabalhos executados ora como avaliadora de mérito dos projetos submetidos aos editais e chamadas públicas de Cultura em todo o país, ora como membro da Comissão Normativa de Incentivos Fiscais da Lei Djalma Maranhão de Incentivo à Cultura da Cidade do Natal (RN), oportunizaram um olhar mais amplo sobre a questão dos Direitos Culturais, e a (re)afirmação de uma certeza que sempre se fez presente: a Cultura brasileira é o principal impulso para manter esta pesquisadora em tal condição. Desta maneira, por uma escolha teórica e pelo reconhecimento de seu valor pessoal no olhar da autora, a Cultura é sempre grafada com a inicial maiúscula ao longo da tese. Mesma lógica vale para o Cinema, objeto central proposto pela análise.

Contudo, trabalhar de forma tão intensa, desde sempre, em diferentes meios, dentro do mesmo campo de atuação, é uma experiência capaz de não somente construir uma familiaridade considerável em torno do objeto trabalhado, mas também de compor um léxico de experiências capazes de compreender que, diferentemente do que se espera, o campo de atuação não é um lugar de conforto. Ao contrário, há questões que despertam tanto a inquietude que levam a teorizar sobre elas. É como se o mero observar/conviver já não fosse mais suficiente, e daí parte a necessidade da fala, da escrita, do anunciar que as coisas não estão como deveriam. E é assim que se processa a questão do Financiamento Cultural no Brasil, objeto da análise desta tese. Ou, pelo menos, é como esta autora enxerga, a partir dos olhares construídos com base no apanhado teórico fomentado ao longo da experiência no campo.

Sendo o financiamento cultural previsto pela Constituição Federal de 1988 como uma das bases necessárias para a consolidação dos Direitos Culturais, a disposição desta prerrogativa configura a linha de partida da problemática abordada pela tese, que se desenvolveu no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, dentro da Área de Concentração de Direitos Humanos e Desenvolvimento, na Linha de Pesquisa de Direito Econômico. Assim, as Leis Nacionais de Incentivo à Cultura, que operam sob uma dinâmica tributária bastante questionada, configuram um dos elementos responsáveis pela viabilização do financiamento cultural, tendo suas atuações historicamente envolvidas em um

imbróglio socioeconômico que tanto pavimentam a análise desenvolvida ao longo da tese, como também justificam a pertinência da localização da mesma perante uma linha de pesquisa que intersecciona as questões jurídicas e econômicas.

Ante o exposto, a tese se desenvolve a partir de algumas premissas que entrelaçam questões de natureza constitucional, tributária (extrafiscal) e cultural. A justificativa da escolha metodológica interdisciplinar, concatenando múltiplas vertentes das Ciências Sociais e Aplicadas, se dá mediante a complexidade e a interseccionalidade que envolvem um trabalho investigativo em Cultura. A Cultura, neste sentido, jamais poderia ser tomada a partir da utilização generalista (e errônea) da palavra, comumente evocada enquanto substitutivo genérico na ausência de verbete mais apropriado para um contexto. A Cultura, ao menos aqui abordada, se refere à fascinante manifestação das múltiplas vivências de um grupo social, de onde se originam as matrizes identitárias responsáveis por tornar única a experiência coletiva de um povo. Desta feita, a proteção que um Estado confere à sua Cultura, através do desenvolvimento de estratégias de acautelamento e de financiamento, determinam a forma como a referida experiência será recebida (e percebida) pela coletividade.

Nesta perspectiva, tem-se que a Constituição Federal de 1988 foi responsável por trilhar o caminho que a tributação seguiria dali por diante. O Sistema Tributário Nacional (STN)¹ foi instituído, em termos gerais, com base no recolhimento de tributos, especialmente os impostos, a fim de garantir que o Estado Fiscal brasileiro detenha as condições necessárias para viabilizar a sua própria manutenção, afiançando que os direitos e garantias fundamentais sejam atendidos. Com efeito, do dever de pagar tributos, se origina a principal fonte que o Estado aciona para cumprir com os encargos que possibilitam as condições necessárias para garantir a vida em coletividade. De tal maneira, muito além de ser tomado como uma punição, um malfado, tal dever precisa ser compreendido como uma forma que os indivíduos dispõem para cooperar com o preço final resultante da vida em sociedade.

A partir daí, chega-se a uma função social do tributo², através da qual é possível extrair da arrecadação tributária a sua finalidade de garantidora da efetivação dos direitos e garantias

¹ O Sistema Tributário Nacional é previsto pelos artigos 145 a 162 da Constituição Federal de 1988. Trata-se de uma disposição rígida e minuciosa, com abundantes regras que determinam o exercício das competências tributárias confiadas à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os chamados Entes Tributantes, que carregam consigo a incumbência de recolher os impostos e aplicá-los visando o oferecimento do bem estar coletivo. Pra aprofundar, vide: HABLE, José. **O Sistema Tributário Nacional nos cinquenta anos do Código Tributário Nacional e os sobreprincípios da Segurança Jurídica e da Justiça Fiscal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Reforma Tributária IPEA-OAB/DF. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8634/1/O%20Sistema.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

² Sobre este ponto, vale empregar uma atenção maior a partir de: MELLO, Elizabete R. **Direito Fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2013.

fundamentais. Já na tributação extrafiscal, orientada por interesses políticos, econômicos ou sociais, há ainda um componente para além do mero arrecadar e distribuir receitas, capaz de regular comportamentos, estimulando ou desestimulando condutas, e então potencializar a função social do tributo³. Assim, os caminhos como a diminuição das desigualdades regionais e o atendimento de determinados preceitos sociais e econômicos, abordados no decorrer da tese, são perseguidos, buscando condições igualitárias para a garantir a realização dos direitos fundamentais.

Dentre os referidos, o artigo 215⁴ da Constituição Federal de 1988 trata da disposição dos Direitos Culturais. Sim, Cultura é direito. Através dele, tem-se que o Estado deve garantir a todos as condições necessárias para viabilizar o acesso às fontes da Cultura nacional, assegurando a plena participação na vida cultural. Contudo, para que tal previsão seja executada, urge também garantir as vias responsáveis pela produção das ofertas que devem circular para, então, possibilitar o consumo cultural. Por seu turno, o artigo 216-A⁵ aborda os parâmetros do Sistema Nacional de Cultura (SNC), dentre os quais consta expressa a incumbência do Estado em garantir o custeio da vida cultural. É justamente aí que se localiza a questão do financiamento do setor. Uma vez que, no Brasil, a Cultura é uma pauta conflituosa, historicamente tratada como uma arena política, germina no pensamento científico as inquietações que, como esta, buscam compreender as razões que levam às construções dos contextos analisados.

O financiamento cultural no Brasil é marcado por uma série de instabilidades que se processam de modo tão antigo quanto as sucessivas crises econômicas que o país atravessa. A quantidade considerável de autores que se dedicam à análise da problemática, em variados ramos do conhecimento, faz prova de sua dimensão. Como exemplo, Albino Rubim⁶ menciona que, desde os anos de 1930, época da inauguração efetiva das Políticas Culturais no Brasil, o cuidado estatal perante a demanda pode ser condensado mediante o acionamento de três

³ Neste sentido, Schoueri leciona que a Extrafiscalidade é capaz de abarcar todos os casos não vinculados “nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário”, assim alcançando fins não contemplados pela tributação fiscal, a exemplo da própria realização dos Direitos Culturais, objeto analisado pela tese. SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 32.

⁴ Artigo 215 CF/88 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

⁵ Artigo 216-A CF/88 O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

⁶ Para aprofundar, ver: RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1469/934>. Acesso em: 01 set. 2022.

expressões chaves: ausências, autoritarismos e instabilidades. Desta forma, o autor aponta para as chamadas “três tristes tradições” que bem expressam a realidade do financiamento cultural nacional.

De tal forma, as esteiras das “ausências” e “instabilidades” são demarcadas pelo modelo de legislação que convencionou-se adotar como base das leis culturais brasileiras. Tem-se, portanto, nas famosas (e controversas) Leis de Incentivos Fiscais para a Cultura o modelo dominante no que tange o financiamento cultural nacional, desde o seu surgimento. Através delas, os projetos interessados submetem suas propostas orçamentárias para a apreciação de uma comissão de avaliação de mérito cultural, que indica quais são as propostas aprovadas e, consequentemente, habilitadas para receber o financiamento. Contudo, esta não é a parte controversa, eis que a grande crítica ao mecanismo se dá quanto à forma de viabilização do custeio dos projetos.

Aprovada a proposta, o seu responsável sai em busca de um incentivador, pessoa física ou jurídica, que direciona parte de seus impostos para o financiamento do projeto, o que resulta em deduções de natureza fiscal a serem concedidas no valor final dos impostos devidos. A tal incentivador, convencionou-se chamar de Patrocinador. Assim iniciou-se, ainda na década de 1980, o modelo predominante de financiamento cultural no Brasil, através da promulgação da Lei Sarney (Lei Federal nº 7.505/1986)⁷, que foi posteriormente revogada e deu espaço para a Lei Rouanet (Lei Federal nº 8.313/1991)⁸, que se encontra em atividade até os dias de hoje, sem contar com qualquer mudança substancial no que tange o modelo de financiamento preponderante.

Respeitada a repartição de competências determinada pela Constituição Federal de 1988⁹, os Estados e Municípios também passaram a disciplinar suas próprias leis de incentivos

⁷ BRASIL, **Lei Federal nº 7.505, de 02 de julho de 1986, “Lei Sarney”**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do Imposto de Renda concedidos para operações de caráter cultural e artístico. Brasília, 1986. Disponível em: <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109576/lei-sarney-lei-7505-86>. Acesso em: 20 mai. 2022.

⁸ BRASIL, **Lei Federal nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, “Lei Rouanet”**. 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, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

⁹ Artigo 24 CF/88: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

culturais, contudo, adaptando-se também as devidas competências tributárias: enquanto que as leis federais trabalham com base na dedução do Imposto de Renda do incentivador, pessoa física ou jurídica, os Estados e o Distrito Federal concedem deduções através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), para as pessoas jurídicas que incentivem os projetos aprovados nas leis estaduais e distrital, ao passo que os Municípios condicionam um abatimento no valor do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para os incentivadores dos projetos habilitados pela competência municipal, como forma de promover o financiamento dos projetos culturais desenvolvidos para a circulação local.

Em síntese, este é o modelo geral de financiamento ofertado para todas as linguagens culturais produzidas no Brasil. Desde a primeira legislação de incentivo cultural nacional, a Lei Sarney, em 1986, até a Lei Rouanet, em 1991, vigente até os dias atuais, o que se percebia era uma abordagem generalista sobre o financiamento de uma cadeia produtiva caracterizada por suas diferentes vertentes e abordagens, razão que justifica a necessidade de um tratamento diferenciado e exclusivo para alguns eixos. Foi com base nisso que, em 1993, o Estado compreendeu que as demandas da cadeia do Cinema e do Audiovisual, emblemada por seus custos elevados, necessitavam de uma disposição específica, assim resultando na promulgação da Lei do Audiovisual Nacional, (Lei Federal nº 8.685/1993), primeira legislação brasileira exclusiva para o fomento do referido setor, e objeto de análise desta tese.

A implementação da Lei do Audiovisual Nacional traz consigo o surgimento de uma dinâmica setorial jamais presenciada. Isto porque, anteriormente, a produção cinematográfica brasileira era monopolizada pelo eixo Rio-São Paulo, como consequência da concentração econômica historicamente existente na localidade. O processo de expansão dos mecanismos da Lei do Audiovisual Nacional, ao trabalhar partindo dos ideais da democratização do acesso aos recursos e da diminuição das desigualdades produtivas regionais, faz surgir uma realidade na qual as regiões que nunca antes tinham produzido Cinema passam a contar com o suporte necessário para viabilizar suas peças, assim justificando o olhar regionalizado sobre o qual esta tese se debruça.

Ante o exposto, a tese ora apresentada, intitulada “De Baile Perfumado a Bacurau: a evolução da produção cinematográfica de Pernambuco como consequência da expansão dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional”, propõe o lançamento de uma reflexão quanto à importância do referido mecanismo para o desenvolvimento de uma indústria cinematográfica potente, distante dos grandes centros audiovisuais produtivos, e que anteriormente não contava com as condições necessárias para a sua ampliação. O objetivo geral, portanto, é analisar os desdobramentos da referida legislação e de seus mecanismos de fomento

para a inclusão da produção cinematográfica de Pernambuco nas rotas de destaque da cinematografia nacional. Bem distante de lançar uma ode à referida lei, a tese trata de considerar que foi preciso um contexto local favorável para que o mecanismo, mesmo emblemado pelas fragilidades apresentadas ao longo da análise, pudesse encontrar um terreno fértil para se firmar.

Para chegar a tal fim, optou-se pela adoção de um caráter descritivo, qual seja, analisando-se a realidade investigada sem a intenção de propor um novo modelo de financiamento para a cadeia audiovisual nacional. Já no que tange à metodologia empregada, esta se vale de uma abordagem dedutiva, considerando tanto os fatos observados ao longo da pesquisa como também a construção da própria autora, que trabalha em diferentes demandas do campo pesquisado. O procedimento escolhido é o monográfico, valendo-se de uma revisão bibliográfica e documental que baseia as premissas levantadas.

A pesquisa parte de uma visão qualitativa, contudo, evoca-se alguns elementos quantitativos, mediante a adoção de três quadros de referência que apresentam os números alcançados pela produção cinematográfica pernambucana perante a Lei do Audiovisual Nacional e seus desdobramentos, a partir do lapso temporal analisado. Assim, a hipótese defendida é a de que a evolução do Cinema de Pernambuco somente foi possível a partir da expansão dos mecanismos de fomento inaugurados pela Lei do Audiovisual Nacional ao longo dos anos 2000.

O lapso temporal analisado é demarcado através dos nomes dos filmes contidos no título da tese. Sendo *Baile Perfumado*, com direção de Lírío Ferreira e Paulo Caldas, um filme pernambucano do ano de 1996, e *Bacurau*, de Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles, também pernambucano, do ano de 2019, a estratégia proposta se dá no sentido de encaixar a análise desenvolvida em torno do primeiro (*Baile Perfumado*) e do último (*Bacurau*) filmes locais financiados pela Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos, lançando assim uma linha do tempo que demonstra que a expansão da produção cinematográfica pernambucana financiada pela lei ao longo dos vinte e três anos examinados se deve a uma série de fatores.

Ao todo, dentro do espaço temporal analisado, foram trinta e cinco filmes pernambucanos financiados a partir da Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos de fomento. Levando em conta o longo tempo analisado e, sobretudo, quando comparado à monopolização dos recursos da lei na Região Sudeste, pode parecer um número pequeno. Contudo, ao analisar a realidade produtiva de outros Estados do Nordeste, a exemplo do Rio Grande do Norte, que conta com apenas um filme local¹⁰ custeado pelo mecanismo, é possível

¹⁰ O filme em questão é *Nova Amsterdam*, de 2018, dirigido por Edson Soares.

perceber a pertinência da tese ao afirmar que a Lei do Audiovisual Nacional carrega consigo uma grande importância para o estabelecimento da indústria cinematográfica de Pernambuco na condição de terceiro principal centro produtivo nacional, ficando atrás apenas do eixo Rio-São Paulo, onde se encontra a dominação das produções realizadas pela Globo Filmes.

O capital simbólico que demarca o cenário de Pernambuco, que produz peças cinematográficas há mais de cem anos¹¹, pode ser considerado um ponto estratégico para a boa adesão da Lei do Audiovisual Nacional na localidade. O que se quer afirmar é que, em um contexto onde o financiamento de uma cadeia cultural depende da palavra final da classe empresarial, dado que esta é a característica essencial das leis de incentivos culturais nacionais, encontrar uma localidade que, mesmo distante dos centros econômicos estratégicos, se relaciona tão bem com o mecanismo, significa a junção de múltiplos fatores que convergem para i) a expansão da cadeia produtiva local, gerando uma atenção nacional e internacional em seu entorno; ii) o despertar dos interesses do empresariado local para o patrocínio cultural e iii) a boa aderência coletiva dos produtos culturais financiados.

Já quando se reporta à “expansão dos mecanismos de fomento”, o título da tese se concentra em um momento específico: a partir do início dos anos 2000, a Lei do Audiovisual Nacional alcançou uma evolução jamais vivenciada, fruto do surgimento de uma agenda política pautada no compromisso com o desenvolvimento da Cultura nacional. Assim, ao iniciar as atividades da Agência Nacional do Cinema (Ancine), em 2002, esta se tornou a responsável pela gestão da referida lei, gerando como consequência o desenvolvimento do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), ao qual a tese também se reporta. O referido representa a principal frente de financiamento direto da produção cinematográfica regionalizada, e trouxe um desenvolvimento significativo para a cadeia pernambucana. Desta feita, o ponto de virada da análise se dá a partir do final da primeira década dos anos 2000, momento em que se observou a verdadeira propulsão das atividades financiadoras da Agência Nacional do Cinema.

A partir desses apontamentos, a tese se desenvolve em três capítulos. No primeiro, lança-se uma abordagem acerca da tributação no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, como forma de compreender os caminhos que levam o Estado a custear suas despesas, na busca pela garantia da realização dos direitos fundamentais. A Cultura, um destes direitos, é abarcada a partir da função social do tributo, mediante a prerrogativa da Extrafiscalidade, qual seja, aquele modelo de tributação que carrega um componente para além das funções meramente

¹¹ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco**: a questão do Estilo. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

arrecadatórias. Isto porque, o corpo teórico da Extrafiscalidade, mediante o desenvolvimento de incentivos fiscais, representa a principal característica da legislação analisada. Para a ocasião, autores como Luís Eduardo Schoueri¹², Aliomar Baleeiro¹³ e José Casalta Nabais¹⁴, dentre outros, concedem o substrato teórico necessário para fundamentar a ideia de que a função social do tributo deve se encarregar de custear o financiamento cultural.

No segundo capítulo, faz-se uma análise aprofundada em torno dos vetores responsáveis pelo financiamento da produção cultural no Brasil. Inicialmente, parte-se de um exame das legislações sobre o financiamento cultural nos países da América Latina, como forma de comprovar que houve uma tendência política, replicada pelos países latinos, que incitou o Estado brasileiro na escolha pelo modelo de incentivos fiscais enquanto principal fonte financiadora da Cultura. Por conseguinte, ao concentrar a análise sobre as legislações culturais brasileiras, a estratégia metodológica adotada foi no sentido de lançar uma abordagem histórica, que vai desde a primeira legislação de incentivos fiscais para a Cultura, de 1986, até a Lei do Audiovisual Nacional, de 1993.

Neste ponto, a proposta é compreender os avanços e desafios que demarcam a evolução legislativa da matéria cultural no país, sempre marcada por conflitos políticos, institucionais e orçamentários que são descortinados ao longo da seção. Faz-se ainda uma análise da importância da gestão da Agência Nacional do Cinema (Ancine) perante o estabelecimento do quadro analisado. Para fundamentar a abordagem, aciona-se os contributos multidisciplinares de áreas como o Direito, a História, as Ciências Sociais e a Comunicação, a exemplo de Néstor García Canclini¹⁵, Antônio Albino Rubim¹⁶ e Lia Calabre¹⁷, dentre outros. A justificativa da abordagem multidisciplinar se dá uma vez constatada a necessidade de recorrer a outras frentes teóricas, mais distantes da dogmática jurídica tradicional, para contemplar a multiplicidade que envolve o trabalho com a Cultura.

Finalmente caminhando para o terceiro capítulo, tem-se uma análise detalhada em torno da importância da Lei do Audiovisual Nacional e de seus mecanismos de fomento para o estabelecimento do quadro considerável de produção no Cinema de Pernambuco. No primeiro

¹² SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

¹³ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

¹⁴ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012.

¹⁵ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

¹⁶ RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele (Org.). **Teorias & Políticas de Cultura**. Salvador: CULT: EDUFBA, 2007, p. 139-158.

¹⁷ CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal**: leis, programas e municipalização. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

tópico, analisa-se as questões que contribuíram para a boa aderência da lei na localidade e no lapso temporal proposto, deixando claro que houve antes uma carga simbólica considerável no entorno da produção cinematográfica pernambucana para a configuração do quadro examinado. Tem-se nos chamados Ciclos Pernambucanos o campo histórico analisado, a fim de se reportar à tradição cinematográfica local, fundamental para a boa aderência do mecanismo.

Por sua vez, o segundo tópico analisa o lapso temporal referido através dos nomes dos filmes indicados no título. Assim, parte-se de *Baile Perfumado*, de 1996, até *Bacurau*, de 2019, na busca pela compreensão dos meandros que possibilitaram a boa relação do Cinema de Pernambuco perante a Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos de fomento. A seção se aporta ainda na apresentação de três quadros analíticos, fundamentais para o delineamento quantitativo do fenômeno analisado. No primeiro quadro, tem-se a apresentação dos filmes pernambucanos financiados pela lei ao longo da primeira década dos anos 2000, apresentando uma marca, ainda tímida, de nove títulos financiados.

Já no segundo quadro, que concentra os dados da produção cinematográfica pernambucana a partir da segunda década dos anos 2000, consta a grande virada da análise. Através dela, reporta-se à referida “*expansão dos mecanismos de fomento*” evocada pelo título da pesquisa, confirmando a tese defendida encontra guarida teórica e que, sim, a evolução da produção cinematográfica pernambucana somente foi possível a partir do processo de expansão dos mecanismos referenciados no título. Dentre estes mecanismos, o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) é o principal e, dada a sua importância, o terceiro quadro se dedica à apresentação dos filmes e valores disponibilizados por ele, mediante uma política de fomento direto, ou seja, independente da lógica de incentivos fiscais perpetrada pela Lei do Audiovisual Nacional.

Finalmente, o último tópico apresenta uma análise descritiva da Lei do Audiovisual do Estado de Pernambuco e do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura) como desdobramentos da repartição de competências em matéria cultural, referenciada no início desta introdução. Neste momento, optou-se por não apresentar quadros analíticos da lei local, a fim de não retirar a atenção dos quadros onde constam os dados da lei federal. Tal justificativa se processa uma vez considerada a importância de analisar o comportamento institucional do Estado de Pernambuco, bem como o seu diálogo com a esfera federal, na busca pela afirmação da indústria cinematográfica local como uma das mais importantes do país. A intenção é finalizar a análise apresentando um contraponto capaz de comprovar a relevância da gestão local para o desenvolvimento de suas produções culturais, em conjunto com as disposições emanadas pela União.

Desta feita, bem longe de querer afirmar que a Lei do Audiovisual Nacional é um mecanismo perfeito, democrático, que serve a todas as realidades das mais variadas indústrias cinematográficas nacionais, a tese defendida busca analisar os elementos que contribuíram para a boa aderência da referida lei perante o cenário analisado, este que já contava com uma dinâmica produtiva que resgatou da tradição cinematográfica pernambucana o capital simbólico necessário para garantir a adesão exitosa de um mecanismo de fomento elitizado, antigo, dificultoso e pouco conhecido pelas grandes massas. Neste sentido, ressalte-se ainda que o caso de Pernambuco é uma exceção diante de uma realidade produtiva bastante desigual, na qual diversas localidades brasileiras jamais encontraram as condições necessárias para o estabelecimento de um diálogo fluido, produtivo, nem com a Lei do Audiovisual Nacional e nem com qualquer outro mecanismo de financiamento cultural.

1 A TRIBUTAÇÃO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por pavimentar o caminho contemporâneo que a tributação nacional seguiria dali por diante, que posteriormente ficaria marcada como uma das mais complexas e onerosas do mundo. Neste sentido, o Sistema Tributário Nacional (STN) foi instituído, em termos gerais, com base no recolhimento de tributos, especialmente os impostos, a fim de garantir que o Estado Fiscal brasileiro encontre as condições necessárias para viabilizar a sua própria manutenção.

De tal forma, assegura-se que as prerrogativas dos direitos e garantias fundamentais sejam atendidas, proporcionando a realização dos atributos da dignidade humana. Assim, o dever de pagar tributos, sobretudo os impostos, se afunila com a própria noção de cidadania, tendo em vista que este é o principal meio pelo qual a sociedade é convidada a contribuir com os encargos das despesas coletivas que viabilizam a vida em sociedade. Desta feita, o tal dever precisa ser compreendido não como uma penalidade, mas como um contributo para o preço final que resulta da vida em coletividade.

Nesta perspectiva, os alicerces da tributação nacional foram firmados basicamente sobre os componentes da renda e do consumo, principalmente o último. Tal previsão gera um preâmbulo que abre precedentes para que o Estado brasileiro execute sua arrecadação tributária tanto na forma direta quanto na indireta. Na primeira, a taxação é aplicada diretamente sobre o valor de algum bem, a exemplo da renda, do consumo ou do patrimônio, como nos casos do

Imposto de Renda Sobre a Pessoa Física ou Jurídica (IRPF/IRPJ) ou do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Já na forma indireta, a tributação se processa quando a taxação vem embutida no valor final de um bem. Assim, o consumidor final não é o responsável pela transferência do tributo ao ente arrecadatário, o Estado, mas tal responsabilidade é conferida a um terceiro envolvido, normalmente o empresário. É o exemplo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Em tal contexto, Luciana Grassano defende que “a opção por uma forte tributação sobre a produção e o consumo foi sempre a tônica da política fiscal brasileira. E essa nossa experiência somente produziu pobreza e desigualdade social”¹⁸.

De tal maneira, elementar seria a constatação de que um sistema tributário fortemente baseado nos elementos da renda e do consumo, e que confere liberdade legislativa para que os entes federados instituam as alíquotas locais às suas próprias curadorias, seria campo para uma série de distorções que, não por acaso, se propagam no seio das camadas sociais mais fragilizadas. Estas, por consequência das altas cargas tributárias, veem suprimidos seus direitos mais básicos, e deixam de ser inseridas nos preceitos da dignidade humana. Com efeito, os números de brasileiros pobres e extremamente pobres se veem multiplicados conforme a relação renda baixa¹⁹ versus tributação elevada se intensifica.

A título ilustrativo, reflete-se que, sendo Estadual a competência pelo estabelecimento das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tal liberdade aponta no Brasil, há vinte e sete alíquotas operantes para definir as bases de cálculos do ICMS, uma vez que cada Estado brasileiro tem a autonomia de criar a sua própria legislação, gerando vinte e sete leis diferentes. Sobre todas essas leis estaduais, há ainda a Lei Complementar nº 87/1996, que disciplina o funcionamento do ICMS no âmbito federal e dá outras providências²⁰. Tal situação se agrava mais ainda quando analisado o caso do Imposto sobre Serviços de

¹⁸ MÉLO, Luciana Grassano. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Científica Direitos Culturais** (RCDC), v. 9, n. 19, p. 95-107, set./dez. 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640387.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

¹⁹ Neste sentido, Arbach (2003) pontua que o Brasil tem sido ranqueado consistentemente como um dos países com mais elevada desigualdade de renda do mundo. A principal causa de tal cenário é o perfil da distribuição da educação juntamente com as suas elevadas taxas de retomo. Os estudos demonstram que a educação é o mais importante fator para explicar a determinação de salários e a desigualdade no Brasil. Sozinha, ela explica 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade de renda. ABARCHE, Jorge Saba. **Pobreza e Mercados no Brasil**. Relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Escritório do Brasil. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28343/1/LCBrR135_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

²⁰ A Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir, dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

Qualquer Natureza (ISSQN) que, sendo de competência dos Municípios, significa dizer que há, pelo menos, mais de cinco mil e seiscentas legislações nacionais que instituem o referido tributo²¹ e comprovam a complexidade da operacionalização do sistema tributário brasileiro.

Tais estes elementos justificam a necessidade de começar a análise da tese a partir do levantamento da problemática tributária instaurada pelo constitucionalismo contemporâneo, ponto no qual este capítulo inicial se baseia.

Nesse caminho, serão examinadas as questões relacionadas à utilização do tributo enquanto mecanismo responsável por viabilizar o atendimento dos direitos e garantias fundamentais, aqui destacando-se, especialmente, o Direito à Cultura, perseguido através dos seus mecanismos de financiamento, moldados a partir dos elementos tributários extrafiscais que serão descortinados ao longo desta tese.

Assim, neste capítulo, serão analisadas algumas características do Sistema Tributário Nacional a partir da Carta Constitucional de 1988, a fim de melhor compreender a função social do tributo. Ademais, apresenta-se ainda um preâmbulo acerca das normas tributárias indutoras e extrafiscais, introduzindo os elementos que serão aprofundados nos capítulos seguintes.

1.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O tributo é considerado uma condição essencial para possibilitar a organização das sociedades firmadas pelos moldes do sistema capitalista. Independentemente da forma como é instituído, é por meio de seu recolhimento que as atividades financeiras responsáveis pelo atendimento das necessidades coletivas podem ser viabilizadas, embora uma série de variantes nem sempre possibilite a execução de tal prestação. Neste sentido, mesmo as organizações sociais mais remotas já apontavam para a existência da instituição de tributos, a fim de organizar a vida em sociedade e manter as funções necessárias para a manutenção da vida em coletividade.

De tal maneira, os esforços coletivos da sociedade são condição fundamentais para que as atividades e necessidades básicas ensejadas por ela própria sejam satisfeitas. Nesta perspectiva, natural seria o surgimento de um sistema cuja responsabilidade mantenedora organizasse suas disposições conferindo direitos e deveres tanto para o Estado Fiscal, que é

²¹ O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência dos Municípios e do Distrito Federal, é regulamentado no âmbito federal pela Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

responsável pela arrecadação dos tributos, como também para o cidadão, sobre o qual recai a obrigação do pagamento de tributos.

Com base nessas perspectivas, esta seção tem o objetivo de analisar a problemática da tributação no constitucionalismo contemporâneo, refletindo sobre a forma como a questão se desdobra para cumprir os preceitos da garantia dos direitos fundamentais, aqui contracenando os Direitos Culturais, objeto de apreço da tese, aduzidos como matéria constitucional, todavia encontrando diversos entraves para serem viabilizados. Frise-se, portanto, que a escolha desta linha analítica se dá uma vez que a produção cultural nacional é baseada, desde a década de oitenta, em um modelo de financiamento moldado por incentivos fiscais, embora constatadas algumas incongruências que são analisadas ao longo da pesquisa.

Com base nisto, o esforço teórico aqui empreendido repousa na construção de uma dialética capaz de demonstrar que, da forma como foi conduzida, a ordem tributária do contemporânea é responsável por contradizer o caráter social empreendido pela Constituição Federal de 1988, suprimindo direitos e garantias básicas, incluindo a produção, o acesso e a distribuição de bens e serviços culturais. Isto porque, em face de um modelo de tributação cujo caráter regressivo²² se faz tão presente, é improvável pensar no estabelecimento de uma justiça social e/ou fiscal quando aqueles que ganham menos são onerados de forma abusiva, ao passo que os que ganham mais não recebem um tratamento tributário condizente com suas rendas.

Nesse norte, o Sistema Tributário Nacional surgiu a fim de acondicionar a matéria fiscal brasileira, por vias da Emenda Constitucional nº 18/1965 (Código Tributário Nacional). Dada a premissa de que um sistema corresponde a um conjunto de elementos concatenados entre si, a existência de um Sistema Tributário sinaliza, portanto, a instituição das prerrogativas que harmonizam a matéria tributária operante em uma sociedade. De tal forma, é no corpo da EC nº 18/1965 que se tem o nascedouro do Código Tributário Nacional, recepcionado pelas Constituições Federais posteriores.

Diante disso, percebe-se que as sete cartas constitucionais brasileiras dispuseram sobre a matéria tributária de forma bem semelhante. A grande exceção fica por conta da Constituição Federal de 1988, que conferiu tratamento específico para determinadas categorias tributárias, especialmente aquelas relacionadas à renda e ao consumo, que serão aprofundadas ao longo deste capítulo. A Carta Magna de 1988 aduz, dentre os diversos encargos estatais, a garantia dos direitos fundamentais, além da incumbência da atividade tributária, que se vincula ao atendimento de tal garantia.

²² Caráter este que será descortinado ao longo da pesquisa.

De tal modo, a repartição de competências em matéria tributária proporcionou a transferência da titularidade do recolhimento de determinados tributos para os Estados e Municípios²³, possibilitando que as necessidades da população sejam atendidas de forma mais efetiva, dada a maior proximidade dos entes estaduais e municipais com a sociedade. Eis aí o molde do Federalismo Fiscal.

Tal modelo repartitivo configura a porção do Pacto Federativo²⁴ que atribui a cada ente a competência para arrecadar e alocar algum tributo, direcionando o gasto público para a prestação de bens e serviços que visam o estabelecimento de um estado de bem estar social. Trata-se, portanto, da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), conferindo competências tributárias e direcionamentos do gasto social às esferas governamentais²⁵, no intuito de desafogar o ente superior, a União, promovendo a descentralização econômica. De forma simplificada, o Federalismo Fiscal pode ser tomado como um importante instrumento de organização política e econômica com vistas ao combate das desigualdades regionais.

Postali e Rocha²⁶ indicam que a Constituição Federal de 1988 representa um marco para o processo de descentralização fiscal entre as três esferas do governo, que se opera a fim de trazer benefícios para a administração tributária dos Estados e Municípios. Assim, o sistema fiscal brasileiro busca a compatibilização de três objetivos fundamentais: a) adequar a arrecadação tributária às pressões por gastos, sobretudo os sociais, a fim de controlar o déficit fiscal; b) manter a autonomia de gastos originados dos recursos provenientes das transferências de regiões mais ricas para as menos desenvolvidas e c) fomentar um processo de redistribuição

²³ Conforme citado anteriormente, sendo o *Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)* de competência dos Estados, ao passo que o *Imposto sobre Serviços (ISS)* fica a cargo dos Municípios.

²⁴ Uma referência bastante simplificada para promover uma melhor compreensão sobre os moldes do Pacto Federativo é a cartilha da ENAP que trata dos conceitos introdutórios acerca da referida corrente. Para aprofundar, vide: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal**. Disponível em:

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021. .

²⁵ A instituição do modelo Federativo no Brasil teve sua origem graças à promulgação da Constituição Federal de 1891, ocasião na qual adotou o regime de separação das fontes tributárias. Assim, conforme esclarece Arretche, a primeira Constituição Federal do Brasil prenunciava áreas de tributação exclusivas para a União e os Estados. Por conseguinte, a Constituição Federal seguinte, de 1934, instituiu os impostos municipais. A partir disto, a disposição das áreas de tributação exclusiva alterou-se pouco na evolução do sistema tributário nacional. Maiores informações em: ARRETCHÉ, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

²⁶ POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo Fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE**. v. 33, n. 3, dez. 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3377/6/PPE_v33_n03_Federalismo.pdf. Acesso 24 jul. 2021.

regional dos recursos, com o objetivo de contrabalançar a concentração das riquezas do Centro-Sul e conciliar os interesses das demais unidades federativas.

De tal maneira, o modelo do Federalismo Fiscal faz surgir um cenário geral onde o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o principal tributo estadual, da mesma forma que o Imposto Sobre Serviços (ISS) é o protagonista na tributação municipal, sendo ambos responsáveis por viabilizar tanto a autonomia fiscal dos entes federativos, dando corpo à Federação, como também pronuncia a garantia das condições necessárias para o financiamento das atividades desenvolvidas pelos entes federativos, ressaltando especialmente o custeio das atividades culturais desenvolvidas. Sendo este um elemento chave para a garantia dos Direitos Culturais, também indicados pelo texto constitucional em seu artigo 215, ressalta-se a pertinência da colocação.

Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, regulamenta a disposição geral acerca do Imposto de Operações Relativas à Circulação de Mercadorias dos Estados e Distrito Federal e de Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS)²⁷. Assim, sendo o ICMS o imposto definido para perseguir determinados fins econômicos pelo ente estadual, percebeu-se que a iniciativa federal com tal lei oportunizou um estreitamento das negociações entre a União e os entes estaduais, em que pese a Lei Kandir enfrentar, até os dias atuais, uma série de críticas cujos desdobramentos não são imprescindíveis para a apreciação do objeto da tese.

De tal maneira, Dall'Acqua²⁸ indica que a Lei Kandir representou a modernização do sistema tributário brasileiro, sendo contemporânea do Plano Real e espelhando os aprimoramentos necessários para que o Sistema Tributário Nacional pudesse representar, efetivamente, uma ferramenta de maximização dos direitos e garantias fundamentais. Contudo, o que se compreende, segundo o autor, é que a lei referida acabou por modelar o ICMS como um verdadeiro imposto sobre consumo, seguindo a proposta conceitual adotada por alguns países desenvolvidos, nos quais a população já conta com um estado de bem-estar mais efetivo.

A Competência Tributária²⁹ se traduz no âmbito constitucionalista contemporâneo como o poder conferido aos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios)

²⁷ DALL'ACQUA, Fernando Maida. **O Impacto da Lei Kandir sobre a Economia Paulista**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1999.

²⁸ DALL'ACQUA, Fernando Maida. **O Impacto da Lei Kandir sobre a Economia Paulista**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1999, p. 05.

²⁹ “Permitimo-nos de logo registrar que Competência Tributária é a aptidão jurídica para criar, *in abstracto*, tributos, descrevendo, legislativamente, suas hipóteses de incidência, seus sujeitos ativos, seus sujeitos passivos, suas bases de cálculo e suas alíquotas (elementos estruturais dos tributos). Exercitando regularmente suas competências tributárias, as pessoas políticas expedem normas jurídicas gerais e abstratas, que traçam os elementos que, uma vez verificados no mundo real, permitirão, ao fisco, a identificação, individual e concreta, do *an* e do

para estabelecer o recolhimento e a aplicação de tributos³⁰. Assim, o Estado executa tal poder mediante o estabelecimento de instrumentos que possibilitem a arrecadação dos recursos necessários para a manutenção de suas atividades essenciais³¹. É notório que problemática da tributação no Brasil adquiriu maior protagonismo graças ao texto constitucional de 1988. Nascida como o marco do processo de redemocratização do país após o período da ditadura militar (1964-1985), trata-se do primeiro documento constitucionalismo nacional a garantir a efetiva participação da população nas arenas decisórias, incluindo a oitiva da sociedade quanto ao manejo do gasto público.

Este último ponto, especificamente, se fortaleceu graças ao amadurecimento de pautas que favoreceram a setORIZAÇÃO de políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas à seara econômica, onde a população passou a auxiliar ativamente nas propostas de direcionamento das receitas.

Neste âmbito, diversos modelos de participação popular foram adotados em todas as esferas da gestão pública, dentre os quais se destaca o desenvolvimento de fóruns, conselhos e assembleias constituintes, espaços participativos nos quais a população é ouvida e essa escuta auxilia no direcionamento dos recursos públicos. Sobre tal ponto, um exemplo positivo e bastante debatido pela literatura jurídica é o do Orçamento Participativo³².

quantum das exações”. CARRAZA, Roque A. **Impossibilidades de conflitos de competência no Sistema Tributário Brasileiro**. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Santos, 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Roque-Antonio-Carrazza.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

³⁰ Artigo 145, CF/88: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – Impostos;

II – Taxas, em razão do exercício do poder de polícia pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III – Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

³¹ A arrecadação e fiscalização tributária constituem competências administrativas e, de tal maneira, passíveis de delegação, conforme disposição legal do artigo 7º do Código Tributário Nacional (CTN), que de tal forma dispõe: “A competência tributária é indelegável, salvo atribuição das funções de arrecadar e fiscalizar tributos, ou de executar leis, serviços, atos ou decisões administrativas em matéria tributária, conferida a uma pessoa jurídica de direito público a outra, nos termos do § 3º do artigo 18 da Constituição.

§ 1º A atribuição compreende as garantias e os privilégios processuais que competem à pessoa jurídica de direito público que a conferir;

§ 2º A atribuição pode ser revogada, a qualquer tempo, por ato unilateral da pessoa jurídica de direito público que a tenha conferido;

§ 3º Não constitui delegação de competência o cometimento, a pessoas de direito privado, do encargo ou da função de arrecadar tributos.

³² Apesar de não ser aplicado da forma como foi concebido, o Brasil é uma grande referência mundial no que se refere aos termos de inovação dos métodos de participação popular. Nesta perspectiva, na década de 1980, o país assistiu a uma série bastante positiva de mudanças político-institucionais. Assim, o processo de redemocratização do qual o Brasil foi palco neste período foi responsável por conceber diversas mudanças substanciais no que até então se entendia no âmbito da Gestão Pública. Desta feita, a Constituição Cidadã, como ficou conhecida a Carta Constitucional de 1988, tem por principal característica o processo participativo de descentralização da gestão das políticas sociais, que deu norte à sistematização coletiva das políticas públicas, onde o Estado e a sociedade dialogam a fim de encontrar a melhor via de atuação que possibilite o bem-estar coletivo. Assim, criou-se o Orçamento Participativo (OP), dentre outras medidas que cunharam a efetivação da participação popular nos

Ante o exposto, percebe-se o quanto a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para promover um remodelamento em torno da problemática da distribuição e de recursos no país. Através dela, a arrecadação de tributos passou a figurar, juntamente com os demais preceitos do novo texto constituinte, como um roteiro na busca pela afirmação da cidadania, unindo forças para desfazer a ideia do ato de tributar enquanto punição destinadas aos descumpridores.

Neste sentido, Ezequiel³³ remonta a história da Receita Federal do Brasil e compreende que a integração do fisco com o contribuinte foi o ponto chave para que, a partir daí, o cidadão se tornasse um participante mais ativo na relação fiscal, “adquirindo consciência da importância social de suas contribuições, imprescindíveis ao Estado para o cumprimento de sua função gerencial e promotora do bem-estar comum”.

A carta constitucional vigente acomoda a matéria tributária principiando no Título VI o Novo Sistema Tributário Nacional, que estabeleceu as competências e limitações impostas ao poder de tributar. Em que pese o caráter de atendimento aos direitos e garantias fundamentais que o texto constitucional norteia, não existe, porém, uma articulação principiológica nítida que aponte para a maximização de uma justiça fiscal, encadeando os princípios tributários como fios condutores de mudanças que perpassem pela arrecadação e distribuição equânime das receitas³⁴.

Caso atendido, tal ponto culminaria na diminuição das desigualdades regionais observadas no Brasil, na qual também se localiza a disparidade em termos de produções de peças cinematográficas financiadas com o dinheiro público, objeto da tese, além de viabilizar o desenvolvimento socioeconômico das localidades, problemáticas aprofundadas nos tópicos

processos decisórios. Tal conceito consiste na abertura dos canais de participação popular que concede aos cidadãos a cooperação no processo decisório acerca do orçamento público, geralmente atinente ao âmbito municipal, onde a comunidade participa e cujos resultados costumam ser deliberações sobre as formas como serão utilizados os orçamentos para as obras de saneamento, infraestrutura e demais serviços de competência municipal. Um clássico exemplo do êxito da adoção desse modelo é o OP de Porto Alegre (RS), que serve de norte para o Brasil inteiro. PONTUAL, Pedro. **Orçamento Participativo: Múltiplos Olhares**. LIMA, Kátia Cacilda Pereira e PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Org.). São Paulo: Câmara Brasileira de Livros, 2014.

³³ EZEQUIEL, Márcio. **Receita Federal: História da Administração Tributária no Brasil**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil_versao-_digital.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

³⁴ O art. 145 par. 1º da CF/88 ainda deixa claro que “Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”, de cuja análise se infere que há uma disposição que mais diz respeito às dimensões da capacidade contributiva do que um compromisso com a justiça fiscal e o atendimento dos direitos e garantias fundamentais.

adiante, ao concentrar-se nos contributos da Extrafiscalidade³⁵ para o desenvolvimento do quadro analisado.

Desta análise, infere-se que a mera disposição teórica de direitos e garantias fundamentais não é suficiente, razão que enseja a necessidade de movimentações políticas e institucionais que estimulem uma prestação tributária isonômica, voltada à efetivação da justiça fiscal, garantindo a participação popular mais efetiva no que tange o direcionamento do gasto público. Neste limiar, conforme já citado, a CF/88 concentra os alicerces da tributação basicamente sobre a renda e o consumo³⁶, revelando sua preocupação com os fins arrecadatórios e traduzindo seu caráter de ineficiência do cumprimento do papel de redistribuição das receitas, ou seja, na promoção da diminuição das desigualdades regionais.

Embora a capacidade econômica do contribuinte seja também objeto de previsão constitucional (CF/88, art. 145, par. 1º), junto com a erradicação da pobreza e da marginalização e a diminuição das desigualdades sociais (CF/88, art. 3º, inc. III), percebe-se que o Sistema Tributário Nacional ainda não opera como um instrumento impulsionador da redução da pobreza, da marginalização e das desigualdades. É daí, portanto, que parte o efeito regressivo do sistema tributário brasileiro, conforme pontua Luciana Grassano Mélo³⁷, “não apenas porque o maior peso dos tributos arrecadados deve-se à tributação indireta, ou seja, àqueles impostos e contribuições que incidem sobre a produção e o consumo, como também pelas próprias características dos impostos que incidem sobre a renda e o patrimônio”, o que fomenta a concentração de renda e não impulsiona o caráter distributivo das receitas.

Por essa via, compreende-se que a instituição do Estado Social não foi o objeto central da preocupação constitucional quando dispôs a matéria tributária, razão que se justifica ao analisar a extrema atenção dada à normatização acerca do consumo, em detrimento da pouca dedicação conferida aos elementos capazes de fomentar uma distribuição mais equitativa de renda. Acerca do Estado Social, frise-se o seu caráter comprometido com a reestruturação da ordem social, a fim de dirimir as desigualdades socioeconômicas e promover a criação de vias

³⁵ Instrumento que prevê a problemática da tributação para além dos fins meramente arrecadatórios, perpassando pelo atendimento de interesses sociais, políticos e econômicos constitucionalmente contemplados, cuja análise será adentrada mais adiante e serve de base para o desenvolvimento da problemática levantada nesta pesquisa doutoral.

³⁶ Nesta perspectiva, inclusive, Arretche elucida ainda que, comparativamente às Constituições anteriores, a principal alteração inaugurada pela Carta Magna de 1988 diz respeito à instituição da tributação sobre “combustíveis, energia elétrica, transportes, minerais e comunicações, que foi transferida da União para os Estados”. ARRETCHÉ, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

³⁷ MÉLO, Luciana Grassano (a). Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Científica Direitos Culturais** (RCDC), v. 9, n. 19, p. 95-107, set./dez. 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640387.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

de acesso que possibilitem oportunidades iguais para todos, adotando elementos que não desabonem a estrutura do Estado de Direito, mas que, ao mesmo tempo, corresponda às premissas do Estado Fiscal.

No mesmo sentido, Luciana Grassano Mélo também defende que a transformação da estrutura do Estado foi o vetor responsável por estimular as mudanças das concepções dos interesses do mesmo, ao assumir uma postura preocupada com a coletividade, renunciada pelas decisões políticas dos representantes eleitos pela maioria de votos válidos, estas que “devem prevalecer em relação aos diversos interesses privados em conflito, em detrimento da ideia postulada pelo Direito Administrativo Clássico, segundo a qual o interesse público equivalia ao resultado da livre interação dos vários interesses privados”³⁸. Deste trecho, deduz-se que o compromisso com a promoção do bem comum seria o principal postulado no qual o Estado brasileiro deveria se pautar, atendendo às premissas do constitucionalismo cidadão, caminho que deveria ser trilhado também por meio de uma disposição tributária mais igualitária.

A evidente preocupação da disposição tributária com os elementos do consumo³⁹ possibilita a compreensão de que, em verdade, a ideia de cidadania empreendida segundo a disposição tributária dominante se liga à defesa de Néstor Canclini, quando examina a cidadania sob a perspectiva da criação de comunidades de consumidores. Com isto, o autor defende que “Um traço comum a estas comunidades atomizadas é que elas se organizam mais em torno de consumos simbólicos do que em relação aos processos produtivos”⁴⁰.

Desta maneira, seguindo o autor, as sociedades civis se mostram cada vez menos como comunidades caracterizadas por unidades territoriais, linguísticas e políticas, manifestando-se como “comunidades hermenêuticas de consumidores, ou melhor, como conjuntos de pessoas que compartilham certos gostos e pactos os quais lhes fornecem identidades comuns”⁴¹. Assim,

³⁸ MÉLO, Luciana Grassano. **Estado social e tributação**: uma nova abordagem sobre o dever de informar e a responsabilidade por infração. 2006. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

³⁹ Desta reflexão, chega-se à conclusão de que o Estado brasileiro, quando dispõe acerca da matéria tributária no constitucionalismo contemporâneo, se preocupa muito mais em curvar-se aos mandos do capital privado do que em oferecer uma maximização da distribuição de receitas.

⁴⁰ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997, p. 261.

⁴¹ Ou seja, características identitárias que manifestam as particularidades de um determinado grupo a partir de um padrão de consumo que nele é recorrente. Com isto, os grupos sociais naturalmente se separam por força de seus hábitos de consumo. Trazendo a problemática para o campo dos estudos culturais, tem-se, portanto, as diferenciações clássicas empreendidas na separação dos grupos consumidores da cultura erudita, dita “Alta Arte”, em face daqueles que se caracterizam como manifestações culturais populares, conhecidas como “Cultura de Massas”. Assim, a separação de grupos sociais com base em padrões de consumo cultural contribui para o pensamento de que o primeiro grupo é economicamente mais favorecido, ao passo que o segundo não é.

o hábito de consumir confere a um grupo social determinadas características que, com base no seu padrão de consumo, imprimem uma identidade de capitais simbólicos capazes de promover uma separação de classes apenas a partir das suas características consumeristas⁴².

Com isto, atente-se à interpretação de que a matéria tributária inaugurada pelo texto constitucional vislumbra o consumo de bens e serviços como elemento fundamental para a concretização da cidadania tributária, isto é, no tocante à contribuição das massas na tributação indireta, para além daquela sobre a renda (direta), posto que muitos brasileiros não possuem sequer uma renda, todavia, não deixam de ser tributados em seus consumos. Deste modo, as classes menos favorecidas são incluídas no arranjo tributário de forma desproporcional, quando tributadas em seus insumos básicos sob os mesmos percentuais direcionados àqueles com maior poder aquisitivo⁴³.

Assim, não obstante estarem, em alguma medida, excluídos da dinâmica econômica, os grupos sociais menos favorecidos também têm suas participações suprimidas da própria sociedade, posto que, na ausência de renda e da possibilidade de consumo de bens e serviços, a eles cabe somente a invisibilidade socioeconômica oferecida a quem não participa ativamente da lógica consumerista responsável por separar os grupos sociais com base no padrão de consumo.

Ao partilhar a arrecadação tributária com um olhar mais atencioso às classes menos favorecidas, os eixos sociais estratégicos para o desenvolvimento humano seriam positivamente impactados, ocasionando a diminuição das desigualdades e sanando boa parte dos problemas socioeconômicos observados no país. Ao problematizar tais questões, é possível apoiar-se em algumas teorias de crescimento econômico que exerceram grande influência no pensamento desenvolvimentista nacional, sobretudo em meados século XX. Uma destas, defende a ideia de que o surgimento ou aprimoramento de uma indústria em uma região impulsiona os processos de estabelecimentos de outras indústrias em outras regiões⁴⁴, conforme pontuou François

⁴²Neste ponto, também entra a questão do consumo cultural, pauta transversalizada pelo objeto da tese.

⁴³ Luciana Grassano Mélo colabora com tal linha de raciocínio ao constatar que “o Estado pode intervir para a erradicação da pobreza e para a redução das desigualdades sociais seja através de como arrecada a sua receita tributária, seja através de como efetiva a sua despesa pública. São esses os dois caminhos para se reduzir as desigualdades, na ótica de um Estado proativo e orientado para o desenvolvimento: custear a estrutura e os seus serviços através da receita arrecadada cada vez mais conforme a capacidade econômica dos contribuintes e realizar a sua despesa com vistas à realização de políticas de inclusão social”. MÉLO, Luciana Grassano. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Científica Direitos Culturais** (RCDC), v. 9, n. 19, p. 95-107, set./dez. 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640387.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁴⁴ A partir dos apontamentos trazidos em: PERROUX, F. **L'Économie du XXe Siècle**. Paris, Presses Universitaires de France, 1997, p. 183.

Perroux⁴⁵, além de propulsar as continuidades das inovações que acarretam, necessariamente, o desenvolvimento socioeconômico dessas localidades.

É o caso das indústrias cinematográficas que se desenvolvem em determinadas regiões do país, objeto da análise da tese, e que impulsionam o surgimento de outras, mesmo que estas não recebam as influências das principais cadeias audiovisuais nacionais, aquelas estabelecidas há séculos no eixo dominante Rio-São Paulo.

O Brasil compartilha elementos políticos e socioeconômicos comuns com diversos países da América Latina, sobretudo aqueles ligados à má distribuição de renda e às condições dispostas para o financiamento cultural. Como prova, o tópico 2.1 lança alguns olhares sobre os modelos de custeio cultural adotado por alguns países latinos, demonstrando que há pouca (ou nenhuma) diferença entre eles, incluindo o Brasil.

Sabidamente, em países que atravessaram processos de colonização mais predatórios, o desenvolvimento não pode ser tratado como algo imediato, cujas soluções são esperadas para um curto espaço de tempo. Tal lógica se processa também no caso da Cultura, quando constatada a fragilidade jurídica, orçamentária e institucional que a pauta atravessa em países periféricos, que baseiam seus modelos de financiamento basicamente através de políticas de concessão de incentivos fiscais.

De tal maneira, para se falar em uma expansão econômica, é preciso antes garantir o estabelecimento de um estado de bem estar social, tendo em vista que o desenvolvimento não pode ser resumido a um mero processo ligado à expansão industrial, econômica ou tecnológica, deixando de fora do enredo a parte mais importante, que é o capital humano. Assim, para se falar em crescimento, é preciso inicialmente incluir a população na trama, como forma de garantir que as regiões menos favorecidas disporão de condições igualitárias para promover suas próprias capacidades. É o caso da Cultura. O capital cultural existente no Brasil é

⁴⁵ Perroux foi responsável por desenvolver uma das teorias desenvolvimentistas mais conceituadas da teoria econômica, denominada Teoria dos Polos de Crescimento. De acordo com ela, a expansão industrial de uma determinada localidade é responsável por suscitar os processos de expansão de outras regiões imediatas, além de promover a continuidade das inovações. Todavia, essa expansão não ocorre em todos os lugares, mas apenas em alguns estratégicos. A partir disso, os polos de desenvolvimento modificam os polos secundários, e a comunicação estabelecida entre eles é capaz de promover mais desenvolvimento, fomentando uma cadeia desenvolvimentista onde as regiões menos favorecidas são influenciadas e, posteriormente, desenvolvidas. Assim, Perroux constata que o processo de crescimento econômico deve ser compreendido como desequilibrado por natureza, uma vez que não é possível mensurar, por exemplo, se esse desenvolvimento terá condições de contagiar as regiões mais remotas. De tal forma, analisar as particularidades do caso brasileiro tem sua importância, posto que o referido desenvolvimento não chega em boa parte das localidades nacionais. Nesse ensejo, o autor categoriza “O fato rude, mas verdadeiro, é que o crescimento não aparece simultaneamente em todas as partes. Ao contrário, manifesta-se em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, e expande-se por diversos canais, com efeitos finais variáveis sobre a própria economia”. PERROUX, François. Considerações em torno da noção de polo de crescimento. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, 1977, p. 146-147.

(re)conhecido em todo o mundo, todavia, algumas regiões, como o Nordeste, não recebem o tratamento necessário para explorar seus potenciais culturais e transformá-los em dinheiro.

No caso da indústria audiovisual, que detém uma dinâmica de produção bastante específica, há um caso isolado de êxito na região Nordeste, fomentado pela disposição tributária que visa garantir a diminuição das desigualdades produtivas regionais, e que é justamente o fenômeno analisado pela tese. Embora a disposição constitucional seja bastante clara tanto sobre a diminuição das desigualdades, quanto sobre o oferecimento de garantias para o desenvolvimento cultural, através da aplicação do gasto público, o problema se encontra na predominância de agendas políticas que não apenas desrespeitam a disposição constitucional, como também fomentam estratégias de desestímulo ao desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

É preciso atentar também que a própria disposição do Sistema Tributário Nacional configura uma obstrução para o desenvolvimento socioeconômico, graças às disfunções resultantes dos efeitos regressivos da tributação, e também pelas discrepâncias existentes nas bases tributárias que incidem sobre o consumo⁴⁶. Reformulados esses elementos, a sociedade brasileira poderia iniciar uma caminhada cujo destino fosse um futuro com maior justiça social e fiscal. Fagnani e Carvalho Júnior⁴⁷ indicam que, da mesma forma como ocorre nos demais países da América Latina, a tributação brasileira caminha na contramão de outros países capitalistas relativamente menos desiguais. “Em ambos os casos, a tributação é extremamente regressiva, uma vez que incide basicamente sobre o consumo, e não sobre a renda ou a propriedade”⁴⁸.

Na mesma linha, Elizabete Mello⁴⁹ afirma que a conceituação da justiça fiscal leva a diversos significados. O primeiro trata dela enquanto sinônimo da justiça tributária,

⁴⁶ No Brasil, os principais tributos que incidem sobre o consumo são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS/ISSQN) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Diante disto, compreende-se que consumir significa suportar uma carga tributária extremamente onerosa e que incide desde a compra de produtos de alimentação até eletrodomésticos. Significa dizer, por exemplo, que um trabalhador assalariado é tributado desde o momento da aquisição da cesta básica, até o preparo de suas refeições (vide a compra de gás de cozinha, energia elétrica, água...), tendo na alimentação a representação dos elementos que consomem a principal parte de sua renda, da mesma forma correspondendo aos principais insumos tributáveis. A distorção aqui analisada, portanto, repousa no fato de que esse trabalhador assalariado é onerado em seu consumo da mesma forma que os grupos mais ricos também o são, ponto que espria nas principais assimetrias fiscais encontradas no modelo de tributação vigente no Brasil e que, nada obstante, guardam profundas disparidades com os elementos equitativos aduzidos pelo texto constitucional vigente.

⁴⁷ FAGNANI, Eduardo; CARVALHO JÚNIOR, Pedro. **Justiça Fiscal é possível na América Latina?** São Paulo: PSI, 2019, p. 41.

⁴⁸ FAGNANI, Eduardo; CARVALHO JÚNIOR, Pedro. **Justiça Fiscal é possível na América Latina?** São Paulo: PSI, 2019, p. 41.

⁴⁹ MELLO, Elizabete R. **Direito fundamental a uma tributação justa.** São Paulo: Atlas, 2013, p. 41.

concentrando-se no procedimento de uma avaliação quantitativa da forma com que os encargos tributários são partilhados entre as várias categorias de contribuintes. Assim, pode-se extrair do pensamento da autora uma compreensão da justiça fiscal análoga à justiça distributiva, referindo-se, portanto, às justiças ou injustiças delineadas pelas legislações tributárias e que culminam em consequências que se traduzem na desigualdades sociais.

Dessa forma, refletir sobre as incoerências da ordem tributária nacional no constitucionalismo contemporâneo é uma tarefa custosa, que perpassa por questões sociais, políticas e, principalmente, econômicas que, caso não sejam problematizadas na teoria, sempre herdarão o aspecto de discussão inacabada que lhe é característico. Ademais, debater as assimetrias tributárias no âmbito de um Estado Fiscal é a premissa fundamental para vislumbrar as melhorias esperadas pela sociedade, e tal movimento pode se dar não somente pela via acadêmica, como também expandido a participação popular e convidando a sociedade para se inserir no debate.

Com base nas colocações até aqui indicadas, justifica-se a necessidade de desenvolvimento de uma seção exclusiva para a análise da tributação enquanto vetor responsável pelo custeio da garantia dos direitos fundamentais, posto que, conforme já exposto, em um Estado Fiscal, a forma mais efetiva de se perseguir os preceitos sociais se dá pelo direcionamento da receita pública. Não por acaso, a excessiva tributação sobre bens de serviços e consumos é um dos principais elementos responsáveis pelo aumento das desigualdades no Brasil, vez que as camadas sociais menos favorecidas suprimem boa parte de seus proventos através do consumo de insumos básicos.

Com isto, a omissão estatal quanto ao remodelamento de suas bases tributárias, assim reavaliando as capacidades contributivas conforme cada caso concreto, configura o principal componente pelo qual o consumo de bens e serviços, incluindo os culturais, não é operacionalizado de modo a permitir que todos os indivíduos sejam partícipes igualitários das relações de consumo. De tal forma, os bens e serviços culturais, um dos componentes analisados pela tese, também são incluídos nessas relações, uma vez que suas distribuições são distorcidas como consequência da falta de condições igualitárias para a promoção das indústrias culturais, especialmente a cinematográfica.

Seguindo esse caminho, o próximo tópico aborda a questão da tributação relacionada aos direitos fundamentais. A intenção é compreender em que medidas a arrecadação tributária tem sido eficiente para prestar o devido atendimento às necessidades coletivas, da forma como expressou o texto constitucional, e que foi apresentada neste tópico. Tem-se, portanto, na ideia da função social do tributo o caminho necessário para a compreensão do problema. Para tanto,

busca-se no corpo normativo do artigo 5º da Constituição de 1988 o substrato normativo disponível para compreender quais são os referidos direitos, além de aportar-se na literatura clássica para garantir o embasamento teórico necessário para a ilustração do problema. Na ocasião, a questão da Cultura também é tratada enquanto direito fundamental, em atendimento à disposição constitucional contida nos artigos 215 e 216.

1.2 TRIBUTAÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO

Os Direitos Fundamentais aduzidos pelo constitucionalismo contemporâneo foram esculpidos em linhas gerais pelo artigo 5º da CF/88. Direitos como a igualdade de gênero (inciso I), a liberdade de crença (inciso VI) e a livre expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso IX) se tornaram verdadeiros bastiões no processo de formação da sociedade que estaria por surgir após a promulgação de um texto constitucional comprometido com as bases da democracia.

Na nova formação social, o Estado ampliou as vias de participação social nos processos de tomadas de decisões, conferindo novos contornos para uma relação que, ao menos teoricamente, ficaria marcada por signos como a democracia, a igualdade, participação social. A diminuição das desigualdades regionais e a promoção do acesso à vida cultural.

Em que pese estarem inseridos na categoria dos direitos relativos, eis que nenhum direito é absoluto, fato é que os direitos fundamentais foram responsáveis por conferir à sociedade uma maior garantia contra os possíveis arbítrios cometidos pelo poder estatal. Nesta perspectiva, vale lembrar que não há restrições a um direito fundamental, mas sim definições sobre até onde pode ir esse direito⁵⁰.

A CF/88 foi promulgada após um longo período de supressões de direitos básicos, a exemplo do direito de participação na vida cultural. Assim, não seria improvável que a estrutura do Estado porventura invalidasse algum direito básico já (a duras penas) adquirido. É o caso, portanto, dos Direitos Culturais, que foram elevados à categoria constitucional em virtude da compreensão de sua importância simbólica e de seu contributo para o desenvolvimento socioeconômico.

A disposição constitucional sobre os direitos fundamentais é vasta. Ademais, cediço é que tal extensão deve ser amparada pela arrecadação tributária, tendo em vista que essa é a forma com a qual o Estado brasileiro mantém suas atividades. É nesse norte que Casalta

⁵⁰ É a linha de raciocínio defendida em GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2009.

Nabais⁵¹ desenvolve seu entendimento, na defesa de que “o imposto não pode ser encarado, nem como um mero poder para o Estado, nem simplesmente como um mero sacrifício para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em Estado.” Atendida a máxima proferida pelo autor, chega-se, portanto, à Função Social do Tributo, debatida ao longo deste tópico.

O Brasil, mesmo sendo um Estado Fiscal, ainda não encontrou uma forma de atingir, pela via tributária, a garantia de realização dos direitos fundamentais. Dentre tais direitos, tem-se que o Direito à Cultura figura de forma centralizada, uma vez observado o seu caráter simbólico e a sua importância enquanto agente econômico, além de ser responsáveis por despertar nos indivíduos novos e abrangentes olhares acerca dos lugares que eles ocupam no mundo. Seguindo a compreensão de Isaura Botelho⁵², tem-se que “A Cultura é tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando.” Posto isto, caminha-se aqui para uma aproximação conceitual das interfaces da tributação e dos direitos fundamentais, incluindo a própria Cultura, sendo o atendimento do segundo uma consequência da observância do primeiro.

Nesse sentido, a problemática da má distribuição de renda no Brasil traduz a manutenção de uma das maiores desigualdades sociais e econômicas do mundo, eis o quadro que historicamente vivenciamos. O fim do período de escravização de seres humanos no país, em 1888, culminou no estabelecimento de uma massa incontável de desassistidos, tendo em vista que não foi oferecido qualquer tipo de subsídio às milhões de pessoas que passaram da condição de escravizados a de desabrigados. Com isto, conta-se com pouco mais de um século de invisibilidade da classe social desfavorecida que ali se formou e que só aumenta, ano após ano, sem grandes perspectivas de mudanças ou de garantias básicas de direitos fundamentais, refletindo a dimensão do desafio que é a promoção de condições igualitárias para todos os indivíduos⁵³.

⁵¹ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012, p. 185.

⁵² BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

⁵³ Nesse quesito, as desigualdades econômicas que têm a questão étnico-racial como plano de fundo no Brasil serviram de palco para a implementação de políticas de ações afirmativas que visam o atendimento dos princípios universalistas da igualdade material nos processos de ocupação de ambientes majoritariamente brancos. Aqui menciona-se uma quantidade indeterminada de descendentes dos africanos que foram escravizados no Brasil e herdaram, para além da cor de suas peles, todas as mazelas sociais que não tiveram tempo hábil de serem sanadas, posto que temos pouco mais de um século de abolição da escravatura. Assim, nada mais justo do que o Estado brasileiro oferecer subsídios que confirmem uma reparação social mínima diante de toda a sorte de abandonos que estes grupos historicamente sofreram. Em um país que suprimiu de seus povos originários até o direito de conhecer seus próprios sobrenomes -e utilizá-los- e que diariamente ceifa suas vidas, implementar uma política estrutural

De tal maneira, faz-se necessário refletir sobre as categorias de raça e de gênero enquanto grupos que focalizam a manutenção desigualdades sociais que desde sempre são observadas no Brasil. Em um país que carrega consigo um histórico de racismo e machismo tão enraizado, bastaria analisar os dados sobre os crimes motivados por questões raciais e de gênero para compreender o peso que tais componentes representam na manutenção de uma gama de cargas sociais negativas.

Embora não seja este o objeto de concentração da tese, ele também se processa na distribuição econômica analisada no último capítulo. Outrossim, mais uma constatação igualmente cediça é a de que as discriminações referidas são, na verdade, estrategicamente mantidas, emanadas das classes dominantes, a fim de limitar as oportunidades de acesso dos grupos vitimizados e operando, em certa parcela, em favor da manutenção das desigualdades sociais.

As consequências deixadas no Brasil pelo Período Colonial (Séculos XVI ao XIX) produziram uma experiência social que não foi extinta, tampouco solucionada, com o fim do colonialismo. Assim, as diferenças sociais suplantadas naquele período resultaram em danos de consequências irreparáveis, dentre os quais se pontua, especialmente, a questão do racismo. Por estas razões, tem-se no elemento da raça, em conjunto com o do gênero, o substrato central para explicar boa parte dos problemas sociais existentes no Brasil.

Segato⁵⁴ defende que o conceito de Raça é, sobretudo, um signo que remonta uma experiência histórica dos povos africanos e, como tal, repercute em um enquadramento racial dos descendentes desses povos em um terreno de expectativas e possibilidades, dentre elas, a própria desigualdade de renda como futuro praticamente certo para a maioria dos afrodescendentes.

Não que a desigualdade social seja regra entre as pessoas negras, todavia, é válido lembrar que os séculos de abandono político, econômico e social com o qual a população negra convive teriam consequências diretas e negativas nas grandes parcelas de seus descendentes, sobretudo em um país que carrega as consequências sociais nada virtuosas de seu passado

de ações afirmativas que confirmam tratamento igualitário é o mínimo esforço institucional que pode ser depreendido na busca pela diminuição dos abusos que foram cometidos no passado e que resultaram em danos sociais irreparáveis e, por que não dizer, os principais responsáveis pelas desigualdades de renda que se firmaram no Brasil. PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?format=pdf&lang=pt#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20afirmativas%20constituem%20medidas,e%20raciais%2C%20entre%20outros%20grupos>. Acesso em: 30 jul. 2021.

⁵⁴ SEGATO, R. L.. **Raça é signo**. Série Antropologia, n. 372. Brasília: UnB, 2005, p. 04.

escravocrata. Pela mesma via, as mulheres (não por eventualidade, principalmente as negras) também ocupam lugar semelhante no aumento dos grupos socialmente vulneráveis, razão que tem por consequência a construção de análises interseccionais entre os componentes de renda, da raça e de gênero, que vêm ganhando um espaço considerável nos estudos das Ciências Sociais.

Com efeito, o objeto da Feminização da Pobreza ganhou um espaço considerável nos campos científicos, dentre eles o tributário. Isto porque, ao analisar os parâmetros que enquadram as mulheres entre os grupos economicamente vulneráveis, chega-se ao ponto de encontro que justifica a junção dos elementos da política fiscal e desigualdades de gênero. Assim, ao delimitar as ligações entre a tributação e a expansão da pobreza entre mulheres, compreende-se que os parâmetros da pobreza tendem a se alargar no universo feminino. Por esta razão, tal expansão se opera também como uma consequência da carga tributária elevada que é suportada pelo povo brasileiro. Portanto, elementar seria a conclusão de que um grupo que já é mais propenso a figurar em cenários de pobreza terá tal realidade asseverada pelos efeitos da já citada alta carga de tributos incidentes sobre os produtos básicos de consumo.

Há uma aparente propensão de pobreza nas famílias monoparentais sustentadas somente por mulheres. Como consequência, o crescimento da pobreza no universo feminino virou objeto de análise interdisciplinar, assim surgindo o objeto da Feminização da Pobreza, e lançando luzes sobre como o sistema do capitalismo estabelece e mantém as desigualdades socioeconômicas ao longo do tempo. Por essa via, Costa *et al*⁵⁵ apontam que, para se chegar a uma compreensão sobre a Feminização da Pobreza, é necessário analisar alguns elementos que incluem essencialmente o fator da renda, dentre os quais se percebe: i) o aumento da proporção de mulheres entre os pobres; ii) o aumento da concentração de pessoas em famílias chefiadas por mulheres entre os pobres e iii) o aumento da incidência de pobreza entre mulheres.

Nesse contexto, urge refletir sobre quais são os instrumentos mais viáveis para solucionar o problema da má distribuição de renda e a tributação pode (e deve) ser incluída como um elemento estratégico que visa tal resolução. Em um Estado Fiscal, o tributo deve ser utilizado, para além de ferramenta de manutenção das atividades essenciais do Estado, como uma ferramenta operante na busca pela diminuição das discrepâncias sociais que, conforme citado nas linhas acima, se observam de modo considerável entre as categorias de raça e de

⁵⁵ COSTA, J.; PINHEIRO, L.; MEDEIROS, M.; QUEIROZ, C. **A Face Feminina da Pobreza**: sobre-representação e Feminização da Pobreza no Brasil. IPEA, Brasília, 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1649/1/TD_1137.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

gênero. Esta seria, portanto, uma forma de garantir que o tributo alcançaria o cerne da função social examinada nesta seção.

De tal maneira, perseguir um ideário de justiça fiscal pode ser uma solução para muitos dos problemas sociais observados no Brasil, uma vez que o tributo seguramente não cumpre com suas funções sociais da forma como deveria. Todavia, ainda não existe um movimento político, jurídico ou institucional que favoreça tal prestação, de modo que o debate da função social do tributo ainda não alcançou um cenário de segurança.

A título colaborativo, o Programa Nacional de Educação Fiscal da Escola de Administração Fazendária (PNEF-ESAF) lançado em 2014⁵⁶, trouxe uma série de lições sobre a promoção e institucionalização da Educação Fiscal para o efetivo exercício da cidadania. Nesse norte, buscou-se ampliar a conscientização da população em face de sua relação participativa com o Estado, na busca por abandonar a ideia do cidadão enquanto mero espectador do Estado espetáculo, distante e intocado pelo povo. Assim, expandindo a compreensão da função socioeconômica do tributo, da correta alocação dos recursos públicos e da estruturação da administração econômica do Estado, é possível pensar, a médio e longo prazo, em uma sociedade mais participativa no arranjo fiscal.

Nesse sentido, o PNEF-ESAF estabelece que a Função Social do Tributo está vinculada ao uso do Sistema Tributário Nacional enquanto um instrumento efetivo para que o Estado cumpra sua função social de promover o bem comum, a igualdade e a justiça⁵⁷. Para tanto, faz-se necessário que as estruturas normativas contidas nessa relação estejam em concordância com os princípios da igualdade e da justiça fiscal, uma vez que a principiologia jurídica não pode figurar apenas como uma mera declaração de boas intenções. A regra jurídica deve operar, portanto, a fim de agir sobre a realidade social e, no caso da problemática fiscal, busca-se na função social do tributo um dos elementos estratégicos para que se alcance um cenário de igualdade material.

No Brasil, os tributos recaem de forma acentuada sobre os consumidores e assalariados, que são justamente os que menos entendem as complexidades do Sistema Tributário Nacional⁵⁸. Por tal razão, a educação fiscal deve circular como conteúdo curricular nos diversos níveis de

⁵⁶ BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função Social dos Tributos/Programa Nacional de Educação Fiscal**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

⁵⁷ BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função Social dos Tributos/Programa Nacional de Educação Fiscal**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

⁵⁸ BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função Social dos Tributos/Programa Nacional de Educação Fiscal**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

ensino, a fim de ser inserida como um debate permanente, de fundamental importância para se construir uma sociedade mais consciente de seu papel central na relação com o Estado Fiscal. Assim, a edificação de uma consciência fiscal pode resultar no desenvolvimento de cidadãos mais atuantes no processo de reformulação do Sistema Tributário Nacional, que necessita de clareza, simplicidade e transparência para se comunicar melhor com a coletividade. Neste caso, a meta seria a construção de uma sociedade futura mais consciente de seu papel dentro do Estado Fiscal, compreendendo que o processo de alocação dos recursos deve caminhar na direção do desenvolvimento de um estado de bem estar social.

Por essa via, as relações existentes entre a tributação e os direitos fundamentais insurgem da própria força normativa que o segundo apresenta no bojo do constitucionalismo contemporâneo, que ergue à sua volta algumas redes de proteção que podem e devem ser evocadas diante da possibilidade de violações. Para além disto, tem-se ainda a própria constatação de que o Estado Fiscal depende da tributação para viabilizar a realização de suas atividades essenciais, aqui incluídas as garantias fundamentais de condições dignas de vida. Assim, enfatiza Perez Luño⁵⁹ que “as normas que sancionam o estatuto dos direitos fundamentais, juntas daquelas que consagram a forma do Estado e as estabelecem no sistema econômico, são decisivas para definir o modelo constitucional da sociedade”.

De tal forma, a intenção deste tópico é analisar em quais proporções a disposição constitucional contribui para a assimilação do tributo enquanto elemento capaz de auxiliar a realização dos direitos fundamentais, viabilizando sua função social e conferindo condições mais igualitárias para que os indivíduos desenvolvam suas potencialidades. Todavia, conforme pontuado em outra ocasião, os imperativos que norteiam a tributação no Brasil se baseiam fortemente nos elementos de renda e de consumo sendo, este último, a razão pela qual os efeitos regressivos da tributação seguem responsáveis por amplificar as desigualdades socioeconômicas que se perpetuam no país. Em linhas gerais, é essa a compreensão generalista que justifica a tese defendida por Matias-Pereira, acerca das razões pelas quais o Sistema Tributário Brasileiro é apontado como um dos principais responsáveis pelo agravamento da concentração de renda no Brasil⁶⁰.

Acerca dos efeitos regressivos da tributação, a compreensão geral é a de que o peso da tributação indireta, qual seja, aquela incidente sobre o consumo, é significativamente maior do que aquela representada pela tributação direta, que recai sobre a renda e o patrimônio, tornando,

⁵⁹ LUÑO, Antonio E. Perez. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Ed. Tecnos, 2007, p. 19-20.

⁶⁰ MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 48.

assim, o efeito final do sistema tributário brasileiro caracterizado pela regressividade. Segundo leciona Benegas e Alves⁶¹, é o Princípio da Capacidade Contributiva que determina a forma como cada indivíduo colabora com a arrecadação pública em função de sua renda.

De tal maneira, o Imposto de Renda, por possuir alíquotas crescentes em função dos níveis de renda, é considerado um imposto progressivo, ao passo que os impostos incidentes sobre o consumo constituem exemplos de impostos regressivos. Assim, quanto mais pobre o indivíduo, “tanto mais uma mesma alíquota sobre o consumo pesará sobre o seu orçamento”, eis a lógica da regressividade referida.

Em sociedades onde o estado de bem estar social é garantia efetiva, nem tudo o que é fundamental, urgente ou relevante precisa, necessariamente, estar subscrito à normatização constituinte. Isto porque, determinados direitos e valores podem ser tão naturalizados para algumas estruturas estatais que suas reproduções independem de obrigação jurídica formal. Por exemplo, quem é capaz de imaginar o direito à alimentação sadia e equilibrada positivado no texto constitucional de um país como altos índices de desenvolvimento humano⁶², se esse direito não é objeto de violação em tal território? Todavia, a formação socio/histórica/econômica do Brasil não permite esperar que todos os cidadãos tenham acesso a tal direito, razão pela qual deve ser garantido constitucionalmente, o que nem assim significa que a todos os indivíduos será assegurado um direito tão básico e, não por acaso, incluído na seara dos Direitos Humanos.

Ao analisar o processo de reformulação que o Brasil atravessou após a promulgação da carta constitucional de 1988, chega-se a uma série de indagações acerca de quais foram os imperativos adotados para estabelecer as regras de ordenação social, bem como em qual momento as nossas questões históricas tão peculiares foram deixadas de lado por um processo formativo que repeliu as singularidades consequentes de um processo de formação

⁶¹ BENEGAS, Maurício; ALVES, Lúcio. Uma análise sobre o efeito final do ICMS e do IRPF na distribuição de renda do Estado do Ceará. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 43, p. 61-89, jul./dez. 2014.

⁶² Neste sentido, as discrepâncias observadas com o caso brasileiro são lamentavelmente assustadoras. Atualmente, o país enfrenta os efeitos da recessão econômica impelida pela pandemia do Covid-19, o que vem demonstrando que as violações aos direitos fundamentais praticadas no Brasil são bem mais severas do que se supunha em condições normais. Por exemplo, a alta dos preços dos alimentos que compõem a massa principal da cesta básica, como o arroz e o feijão, é responsável por confirmar a tendência que já era sentida desde o início do isolamento social forçado pela pandemia: comer em casa está 12% mais caro, segundo o *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo* (IPCA-IBGE). Esta pesquisa demonstrou que, nos últimos doze meses, o mês de agosto de 2020 demonstrou um aumento de 6% na média dos preços dos principais alimentos não perecíveis, com relação ao ano passado. Nesta perspectiva, é elementar a compreensão de que, em um país historicamente massacrado pelo capitalismo, que abriga uma das maiores concentrações de renda do mundo, conferir o direito a uma alimentação digna não é uma prioridade política ou institucional, nem mesmo diante do maior exílio social forçado da história contemporânea, que inevitavelmente resultou em uma severa queda de renda e, posteriormente, de consumo. Para maiores informações, visite: <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>.

socio/econômica/cultural tão típico das sociedades miscigenadas. De início, resta concluso que a própria formação socioeconômica do Brasil exige que os indivíduos disponham de um contato mais direto e permanente com o Estado, a fim de que este atue viabilizando as soluções necessárias para gerir os conflitos sociais que nasceram por consequência de suas próprias omissões.

No constitucionalismo contemporâneo, o legislador originário expressou uma série de valores e previsões considerados fundamentais para o funcionamento do Estado, os quais chamou de Princípios, enquanto os outros elementos que não foram tratados expressamente passaram pelo crivo social de uma configuração quase principiológica, uma vez que os limites trazidos pelo texto constitucional foram responsáveis por delimitar uma nova ordem de valores posteriormente absorvidos pela coletividade.

Nesse caminho, salienta Meira que os princípios constitucionais são responsáveis por guardar valores considerados essenciais pelo legislador constitucional e “se espraiam na interpretação e aplicação das demais normas”, enquanto os limites constitucionais que permeiam os princípios são “proibições genéricas constantes expressamente na Constituição, muitas vezes destinadas ao legislador infraconstitucional, com o intuito de resguardar princípios, expressos ou não”⁶³.

Convém reconhecer, portanto, que as correlações entre as matérias da tributação e dos direitos fundamentais repercutem no cerne da principiologia dos Direitos Humanos. Por estes, compreende-se a horda de direitos conferidos à pessoa humana, seja enquanto indivíduo ou cidadão, que são inalienáveis, intransferíveis, imprescritíveis e irrenunciáveis, com eficácia *erga omnes* e cuja origem aponta para os direitos naturais, podendo materializar-se enquanto direitos transindividuais, quais sejam, coletivos e difusos⁶⁴. Assim, o processo de reconhecimento dos direitos humanos não pode ser compreendido como algo estanque, mas sim susceptível de novas interpretações ao longo do tempo e do espaço⁶⁵. Tais direitos evoluem

⁶³ MEIRA, Liziane Angelotti. Direitos Fundamentais e Tributação: saúde, salário, aposentadoria e tributação – tensão dialética? In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). **Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e STJ**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 227-251.

⁶⁴ MEIRA, Liziane Angelotti. Direitos Fundamentais e Tributação: saúde, salário, aposentadoria e tributação – tensão dialética? In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). **Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e STJ**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 227-251.

⁶⁵ Complementarmente, a autora compreende que muitos doutrinadores costumam distinguir as fases evolutivas do reconhecimento dos direitos humanos, com a setorização de primeira, segunda, terceira e quarta geração. Na primeira, tem-se os direitos da liberdade, que abarcam os direitos civis e políticos; na segunda, os direitos sociais, culturais, econômicos e das coletividades; já na terceira geração, figuram os direitos ligados à solidariedade, ensejando aqueles ligados à paz, ao meio ambiente equilibrado, ao patrimônio comum e à comunicação; já na quarta, por fim, localizam-se os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. MEIRA, Liziane Angelotti. Direitos Fundamentais e Tributação: saúde, salário, aposentadoria e tributação – tensão dialética? In: BRANCO,

dos mais básicos e clássicos⁶⁶ até os mais modernos, que se dedicam à salvaguarda dos direitos das gerações futuras, a exemplo das questões que envolvem a Cultura⁶⁷, objeto ora apreciado.

Nesse caminho, a efetivação dos direitos humanos, ou ainda a dos direitos fundamentais, exige a participação efetiva do Estado, que pode ter a tributação dentre seus aliados. No caso brasileiro, vale salientar que, se mesmo frente à presença do Estado na vida dos indivíduos, as violações de direitos fundamentais são incontáveis, a ausência dele resultaria em profanações muito mais graves contra a garantia da dignidade humana.

Em tais condições, saliente-se que, muitas vezes, o próprio Estado, em diversas situações, é responsável por várias irrupções de direitos humanos, seja ao ignorá-los não os reconhecendo, seja reconhecendo-os por força normativa e os desrespeitando por meio de suas manobras políticas. É este, também, o caso das questões que envolvem a Cultura, sobretudo aqueles ligados às garantias conferidas aos povos originários.

Diante da perspectiva de Estado Fiscal que o Brasil carrega, compreende-se o tributo enquanto instrumento fundamental para a realização da ordem social. De tal modo, cabe compreender em quais bases a referida ordem se sustenta. Segundo Bourdieu⁶⁸, o Estado é um conjunto de agentes sociais unificado, submetidos a uma mesma soberania e, portanto, produto do conjunto das ordens proferidas pelos agentes que a exercem.

Desta feita, cabe ressaltar também que o caminho percorrido pela arrecadação tributária em um Estado é definido pelos alinhamentos ideológicos que firmam as bases estatais. Para fins da ideia ora defendida, a de um Estado que viabilize seus direitos fundamentais através da função social do tributo, cabe anotar as lições de Baleeiro, quando compreende que “O Estado deve pôr-se a serviço de uma nova ordem social e econômica, mais justa, menos desigual, em que seja possível a cada homem desenvolver digna e plenamente sua personalidade”⁶⁹.

Por tal caminho, segundo ressalta José Casalta Nabais, o Estado Fiscal é caracterizado como aquele “cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos”⁷⁰. De tal forma, por qual razão o Estado Fiscal brasileiro não consegue corresponder às suas necessidades financeiras e prestar seu devido cumprimento para com a garantia dos direitos

Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). **Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e STJ**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 227-251.

⁶⁶ A exemplo da liberdade e da vida, segundo as correntes jusnaturalistas clássicas.

⁶⁷ Neste caso, vale citar o exemplo do direito ao meio ambiente equilibrado e, para efeitos desta pesquisa, o direito de participação na vida cultural pode ainda ser evocado para o entendimento dessa trama jurídica.

⁶⁸ BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-1992). Editor: Patrick Champagne et al. Tradução: Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 72.

⁶⁹ BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 11-12.

⁷⁰ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012, p. 91.

fundamentais? Ou, por outra via, não seria o caso de essas necessidades não serem satisfeitas estrategicamente no intuito de manter as dissonâncias sociais que são fundamentais para conservar as bases econômicas distorcidas nas quais o Brasil se sustenta? Ainda segundo Casalta Nabais, a manutenção do Estado Fiscal se opera “através de sua participação nas receitas da economia produtiva pela via do imposto”⁷¹.

No caso brasileiro, percebe-se que determinados setores econômicos estratégicos nos quais o Estado intervém diretamente, incluindo a cadeia cinematográfica, são responsáveis por promover mudanças sociais significativas que podem ser aferidas a curto, médio e longo prazo. É o exemplo da indústria cinematográfica ora analisada, a de Pernambuco, que alcançou índices de produção consideráveis a partir de uma estratégia de financiamento fomentada pelo Estado.

No fenômeno analisado, constata-se que a cadeia cinematográfica regionalizada passou por um processo de expansão significativo, no começo dos anos 2000, e tal cenário só foi possível graças à intervenção estatal via adoção de uma série de elementos estratégicos com o fim de descentralizar a produção audiovisual do eixo Rio-São Paulo. Nesse caso, percebe-se que, em certa medida, o cumprimento da função social do tributo é viabilizado, eis que uma determinada demanda social foi atendida, nos moldes que serão aprofundados ao longo da tese.

O Brasil, portanto, é considerado um Estado Fiscal, tendo em vista que os impostos são a sua principal fonte de custeio. Diferentemente de um Estado Taxador ou Tributário, onde o custeio advém de tributos além dos impostos. Para que se compreenda a diferença do Estado Fiscal e do Estado Taxador, é preciso entender sobretudo a natureza jurídica do tributo. Ataliba subdivide-os entre Vinculados e Não Vinculados⁷², a depender da atuação estatal em face do contribuinte.

Assim, os impostos, que configuram a base do Estado Fiscal, são classificados enquanto Tributos Não Vinculados, ou seja, aqueles cuja obrigação de recolhê-los deriva de um Fato Gerador cujo surgimento independe de atuação estatal perante o contribuinte, conforme dispõe o artigo 16 do Código Tributário Nacional⁷³. Já sobre os Tributos Vinculados, ao contrário, os Fatos Geradores são diretamente relacionados a um agir estatal prévio em benefício do contribuinte, a exemplo das contribuições de melhoria.

⁷¹ NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012, p. 196.

⁷² Ainda segundo Ataliba, a Constituição Federal Brasileira prevê cinco tipos de tributos: taxas, impostos, contribuições de melhorias, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Assim, o autor subdivide os tributos entre vinculados e não vinculados, o que faz com que a sua percepção se perfila ao modelo português, onde há uma bifurcação dos tributos em taxas ou impostos. ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁷³ Código Tributário Nacional, art. 16: Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.

Casalta Nabais⁷⁴ ainda defende que a carga tributária suportada advém da escolha da adoção e implementação (ou não) de um Estado Fiscal Social. Com isto, independente do modelo de organização estatal, seja liberal ou social, um Estado Fiscal produz custos nos processos de viabilização dos direitos e garantias, não obstante, fundamentais e ligados a quaisquer das dimensões citadas nas linhas anteriores. Nesta perspectiva, sendo o Brasil um Estado Fiscal, quais seriam as razões responsáveis pela não realização da parcela social que lhe é destinada? Fundamental, portanto, é repisar as premissas anteriormente citadas, de que os pilares da tributação no Brasil foram edificados com base no consumo e na renda.

De tal maneira, se nem bem as despesas públicas básicas são atendidas pela tributação, não é de se admirar que a pauta da Cultura também não tenha suas expensas satisfeitas. Em se tratando de um eixo que tradicionalmente padece com o descaso estatal, inevitavelmente, suas despesas nunca conseguiram espaço para serem tratadas como prioridade política ou orçamentária.

Tem-se, ao contrário, um modelo de financiamento ultrapassado que, desde a década de 1980⁷⁵, época de sua implementação, não conta com modificações consideráveis em seus moldes de atuação. Por esta razão, frise-se a falta de cuidado do Estado brasileiro com a garantia de participação na vida cultural como um direito fundamental, assim sendo, o ponto central ora analisado que auxilia na justificativa da não observância plena da função social do tributo.

O Estado, na condição de garantidor dos direitos fundamentais, deve implementar as vias de acesso necessárias para que tais direitos sejam alcançados. A ele cabe, por exemplo, garantir a participação social nos processos decisórios, a fim de convidar o cidadão para acompanhar mais de perto os processos de tomadas de decisões que repercutem na vida em sociedade. Ademais, cabe ao Estado ainda assegurar a garantia das liberdades individuais, do meio ambiente saudável e equilibrado⁷⁶ e, não por acaso, da formulação de estratégias que garantam o acesso da sociedade ao patrimônio cultural, seja ele o material ou imaterial⁷⁷.

⁷⁴ NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal**: por um estado fiscal suportável. v. III. Coimbra: Almedina, 2010, p. 125.

⁷⁵ No ano de 1986, foi instituída a primeira Lei Nacional de Incentivo à Cultura, denominada *Lei Sarney* (nº 7.505/86), que estabeleceu os moldes de financiamento da produção de cultura nacional, por intermédio do modelo de renúncia fiscal, cuja substância foi tão somente copiada pelas legislações culturais seguintes, sem contar com modificações essenciais que naturalmente seriam responsáveis pelo aumento do alcance dos recursos públicos defronte à produção cultural realizada em território nacional.

⁷⁶ VALADÃO, Marco Aurélio Pereira. **Aspectos Extrafiscais do IPI e Direitos Fundamentais**. In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). *Tributação e Direitos Fundamentais* conforme a jurisprudência do STF e STJ. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012 p. 253-286.

⁷⁷ Por *Patrimônio Cultural* compreende-se tudo o que carrega importância histórica ou ligada à formação socio/antropo/cultural de um determinado país, grupo ou comunidade. Assim, são escolhidos por força da ação do Estado no processo de implementação e reconhecimento dos Direitos Culturais. Nesta perspectiva, o *Patrimônio Cultural Material* compreende todos os elementos tangíveis que são cultural e historicamente importantes para

Visando o atendimento das necessidades advindas de sua própria existência, o Estado produz uma série de gastos, como bem assevera Marco Valadão⁷⁸, a exemplo do pagamento de folha de servidores, a manutenção das estruturas de controle, investimentos públicos, dentre outros. Estes, portanto, são considerados despesas do Estado e, como tais, devem ser custeadas com receitas próprias, justificando a necessidade de suas atividade financeiras, abarcadas pela ação de auferir receitas, na qual se enquadra o poder de tributar. Todavia, no exercício da tributação, o Estado desrespeita uma série de direitos fundamentais, por exemplo, quando não observa as capacidades contributivas dos indivíduos, ou ainda quando impõe alíquotas abusivas em impostos que incidem sobre o consumo de produtos básicos⁷⁹, pontos que entram em rotas de coalisão com a observância da função social do tributo.

Assim, conforme pontuou Casalta Nabais, o imposto não pode, como dever fundamental, nem ser encarado como um mero poder conferido ao Estado, nem como um sacrifício suportado pelo contribuinte. Deve constituir-se, portanto, como um contributo indispensável para o funcionamento da vida na comunidade organizada pelo Estado Fiscal. Desta feita, para além de uma cobrança fiscal mais justa e condizente com as capacidades contributivas dos indivíduos, deve-se também existir um compromisso para com o justo direcionamento das receitas, viabilizando a garantia dos direitos fundamentais, e ainda um processo de ampliação de uma educação fiscal, ensinando ao pequeno e médio contribuinte que a oneração resultante do poder de tributar do Estado pode, sim, ser revertida em benesses direcionadas à coletividade⁸⁰.

Nesse sentido, compreende-se que o Estado Fiscal brasileiro, ao mesmo tempo em que pode -e deve- operar a fim de garantir a realização dos direitos fundamentais, também é responsável por violá-los, seja mediante o abuso de poder, a tributação excessiva ou a utilização de manobras que utilizam o próprio sistema jurídico contra os direitos dos cidadãos.

determinado grupo, a exemplo de sítios arqueológicos, esculturas, vestígios que indicam elementos ancestrais de uma determinada comunidade e tudo mais que seja físico e culturalmente importante para ela. Já o *Patrimônio Cultural Imaterial* corresponde aos bens intangíveis, como representações culturais, expressões práticas e culturalmente importantes que visam o repasse dos fluxos de saberes ancestrais e importantes para uma sociedade.

⁷⁸ VALADÃO, Marco Aurélio Pereira. **Aspectos Extrafiscais do IPI e Direitos Fundamentais**. In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). *Tributação e Direitos Fundamentais* conforme a jurisprudência do STF e STJ. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012 p. 253-286.

⁷⁹ Neste ponto, vale relembrar a discussão levantada nos tópicos anteriores, no que diz respeito à excessiva e abusiva tributação que o Sistema Tributário Nacional conferiu sobre os elementos de renda e de consumo, aqui destacando-se as questões controversas que circundam as alíquotas sobre o ICMS.

⁸⁰ Diante disso, ainda segundo Casalta Nabais, um Estado Fiscal justifica o seu dever fundamental de cobrar imposto pois é um tipo de Estado que tem na subsidiariedade da sua própria ação (econômico-social) e no primado da autorresponsabilidade dos cidadãos pelo seu sustento o seu verdadeiro suporte. Daí que não se possa falar em um (pretenso) direito fundamental de não pagar impostos. NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012, p. 180.

Assim, garantir os direitos fundamentais, para além de prestar atendimento às necessidades dos indivíduos, constata que o Estado atende também aos preceitos fundamentais de sua própria estruturação, razão que por si deveria figurar como essencial para o justo manejo do gasto público, vez que a própria estrutura do Estado Fiscal subentende essa espécie de satisfação que o poder estatal deve dar para a sociedade.

Nesse caminho, quando não honrados tais compromissos, o quadro observado é de afronta aos preceitos dos direitos fundamentais, uma vez que a inoperância de determinados setores de responsabilidade estatal, como saúde, educação, segurança pública -e Cultura- configura a principal razão de ser das problemáticas sociais que são observadas no âmago da sociedade brasileira. Todos os indivíduos têm direito de acesso aos elementos primordiais para o seu desenvolvimento, a exemplo do próprio acesso à Cultura, bem como o direito de produzi-la e expressar-se através dela. Todavia, fato é que a supressão de alguns direitos fundamentais tem consequências mais severas do que outros e, por esta razão, alguns direitos básicos devem ser considerados mais urgentes, a exemplo do direito à alimentação, já citado em linhas anteriores.

1.3 A CULTURA ENQUANTO UM DIREITO FUNDAMENTAL: VIABILIZAÇÃO ATRAVÉS DA FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUTO?

A Cultura é um Direito. Diante desta afirmativa, este tópico inicia o debate cultural que é aprofundado ao longo da pesquisa. Assim, analisar a Cultura, no sentido de sua produção e circulação igualitária, é o esforço geral ao qual a tese se dedica. A partir daí, examinar a disposição tributária responsável pelo financiamento da produção cinematográfica regionalizada no Estado de Pernambuco entre os anos de 1996 a 2019, interregno de maior propulsão dos recursos da Lei do Audiovisual Nacional na localidade, é o elemento responsável por afunilar a análise.

Trata-se, tão somente, de um esforço centralizado em torno da análise dos recursos destinados ao fomento de tal atividade, em tal localidade, uma vez que caminhar por diferentes veredas do problema, a exemplo do patrocínio cinematográfico, ou da estética fílmica pernambucana, seria objeto suficiente para outras teses de doutoramento. Nesse tocante, atenha-se à ideia da indústria cinematográfica nacional enquanto uma das várias cadeiras produtivas no âmbito do panorama cultural e criativo que é desenvolvido no Brasil.

No cerne do debate político, jurídico e institucional nacional acerca da garantia dos Direitos Culturais, inexistiu um movimento responsável por lançar à pauta cultural um olhar

mais cuidadoso⁸¹. Ao contrário, a Cultura nacional sempre ocupou um lugar de pouco prestígio dentro das prioridades defendidas pelas agendas institucionais dominantes da cena política. Prova disto é o padrão de financiamento que a produção cultural nacional recebeu, ainda na década de oitenta⁸², e que até hoje não contou com um processo de reformulação efetivo que fosse responsável por ampliar o acesso à Cultura enquanto um direito constitucionalmente garantido. Mais ainda, as sucessivas crises atravessadas pela principal instituição cultural nacional, ora Ministério da Cultura, ora Secretaria de Cultura, ora inexistente, quadro encontrado no decorrer da construção desta tese, comprovam a pertinência das preocupações por parte da teoria especializada.

A exceção à regra, todavia, se apresentou a partir da primeira metade dos anos 2000, em um momento político onde o Brasil finalmente vivenciou a experiência de assistir a pauta da Cultura colocada em um lugar central no âmbito do debate político, ocasião na qual uma série de providências foram tomadas a fim de ampliar os direitos de produção e de acesso aos bens e serviços culturais nacionais, viabilizando um aumento da participação na vida cultural e, enfim, garantindo a colocação da Cultura no posto de direito constitucionalmente garantido. Assim, a formulação, implementação e ampliação das políticas públicas culturais lançadas no período referido formam o contributo responsável por oferecer o substrato analítico no qual esta tese se debruça, especialmente no que se refere à cadeia de produção cinematográfica regionalizada em Pernambuco.

No período citado supra, uma série de medidas jurídicas, institucionais e orçamentárias foram adotadas a fim de ampliar a participação popular nos processos decisórios, caminhando para o atendimento do ideal constitucional do exercício da cidadania. No campo da Cultura, percebeu-se uma expansão considerável no que tange à busca de sua afirmação enquanto um direito fundamental, bem como fomentando a sua exploração enquanto elemento econômico estratégico. Tal processo se deu a partir da adoção de uma série de estratégias desenvolvidas com o objetivo de fortalecer a Cultura nacional, ampliando a participação dos indivíduos na vida cultural e atendendo às disposições contidas no texto constitucional.

⁸¹ Neste padrão, o entendimento de Rubin é corroborativo, à medida que esclarece que “O itinerário das Políticas Culturais, não resta dúvida, produziu tristes tradições e, por conseguinte, enormes desafios. Estas tristes tradições podem ser emblematicamente sintetizadas em três palavras: ausências, autoritarismos e instabilidades RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula, **Revista Lusófona de Estudos Culturais, Lusophone Journal of Cultural Studies**, v. 1, n.1, p. 224-242, 2013.

⁸² Modelo de financiamento este inaugurado por intermédio da **Lei Sarney** (nº 7.505/86, primeira lei nacional de incentivos fiscais à cultura), e que será analisado ao longo da tese.

O Direito à Cultura, caracterizado pelas normativas internacionais como um direito humano de segunda geração⁸³, recebeu da Constituição Federal de 1988 a estratificação de direito fundamental. Assim, ao conceber a problemática da Cultura através dos artigos 215 e 216⁸⁴, o texto constitucional estabelece uma série de normas que devem ser seguidas por meio de uma prestação positiva do Estado.

Desta feita, para que o Direito à Cultura seja efetivado, o Estado brasileiro deve estreitar suas relações com a sociedade, mediante a formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas voltadas ao aprimoramento do setor em questão. Nesse norte, a participação popular pode ser ampliada por meio da realização de fóruns, conferências e audiências públicas, garantias trazidas pelo Sistema Nacional de Cultura (artigo 216 da CF/88), dentre outros mecanismos capazes de facilitar o processo de escuta dos anseios da sociedade enquanto ponta final da garantia dos direitos fundamentais.

Quando o assunto é a efetivação da Cultura enquanto direito fundamental, a literatura especializada é uníssona quando compreende que a primeira década dos anos 2000 foi o período de maior estabilidade para a garantia do referido direito. Ali, o organograma institucional cultural nacional foi ampliado e aprimorado, ao mesmo passo em que se iniciou o processo de consolidação dos Planos Nacionais de Cultura. Com base nisso, Lia Calabre⁸⁵ enfatiza que a

⁸³ A exemplo da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002) e da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (UNESCO, 2005).

⁸⁴ Art. 215 CF/88 - O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

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

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

Art. 216 CF/88 - 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.

§ 1º O poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

⁸⁵ CALABRE, Lia. **Participação Social na Construção dos Planos Setoriais de Políticas Públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/066-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-SOCIAL-NA->

construção do Primeiro Plano Nacional de Cultura, no ano de 2010, foi um processo de longa duração que deve ser analisado como um grande avanço no exercício da chamada Democracia Cultural Participativa.

A autora segue com sua defesa destacando que a maior contribuição para o início da elaboração do Plano Nacional de Cultura se deu ainda em 2005, por meio da 1ª Conferência Nacional de Cultura (CNC), que representou uma grande inovação no campo da participação social na área da Cultura⁸⁶, resultando na ampliação do acesso do referido direito. Neste sentido, as conferências intermunicipais, municipais, estaduais e macrorregionais de Cultura que precederam a Conferência Nacional de 2005 foram peças importantes para a instalação de diferentes espaços de reflexões e debates sobre a situação da Cultura no país, no sentido de verificar se o caráter de direito fundamental estava realmente sendo conferido à mesma.

Ainda segundo Calabre⁸⁷, a Conferência Nacional de Cultura foi uma das etapas fundamentais para o processo de elaboração daquele Plano Nacional que serviria como o aporte necessário para a afirmação do Direito à Cultura no Brasil, fazendo valer a previsão da Emenda Constitucional nº 48/2005⁸⁸, que determina os caminhos a serem percorridos pelo Plano Nacional de Cultura, e que devem conduzir à: i) a defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; ii) a produção, promoção e difusão de bens culturais; iii) a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; iv) a democratização do acesso aos bens de cultura e v) a valorização da diversidade étnica e regional.

Ante o exposto, é nítido que o Plano Nacional de Cultura é uma ferramenta indispensável na busca pela garantia da Cultura enquanto direito fundamental. Cediço também é que durante o período de maior valorização política e institucional do PNC a Cultura nacional alçou postos nunca antes vivenciados, condizentes com o seu caráter de direito constitucionalmente estabelecido⁸⁹. O referido período possibilitou o fortalecimento das

CONSTRU%3%87%C3%83O-DE-PLANOS-SETORIAIS-DE-POL%3%8DTICAS-P%3%9ABLICAS-UM-ESTUDO-DO-PLANO-NACIONAL-DE-CULTURA.pdf. Acesso em: 01 ago. 2021.

⁸⁶ CALABRE, Lia. **Participação Social na Construção dos Planos Setoriais de Políticas Públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/066-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-SOCIAL-NA-CONSTRU%C3%87%C3%83O-DE-PLANOS-SETORIAIS-DE-POL%3%8DTICAS-P%3%9ABLICAS-UM-ESTUDO-DO-PLANO-NACIONAL-DE-CULTURA.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

⁸⁷ CALABRE, Lia, **Participação Social na Construção dos Planos Setoriais de Políticas Públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/066-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-SOCIAL-NA-CONSTRU%C3%87%C3%83O-DE-PLANOS-SETORIAIS-DE-POL%3%8DTICAS-P%3%9ABLICAS-UM-ESTUDO-DO-PLANO-NACIONAL-DE-CULTURA.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

⁸⁸ É a Emenda Constitucional responsável por acrescentar o parágrafo 3º do artigo 215 da Constituição Federal de 1988, instituindo assim o Plano Nacional de Cultura (PNC).

⁸⁹ A esse respeito, Lia Calabre destaca que: “Com a posse do Ministro Gilberto Gil, em 2003, no primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), foram iniciados os trabalhos de reformulação do Ministério

instituições culturais de modo nunca antes visto, ampliando o orçamento destinado ao setor e também aprimorando suas legislações específicas. O ponto mais relevante para a análise da tese diz respeito à promulgação da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, que deu origem aos quadros da Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia responsável por regular, fomentar e fiscalizar a cadeia produtiva cinematográfica e audiovisual nacional, linguagem cultural analisado pela tese.

Desta feita, de acordo com o artigo 216-A da CF/88, o Sistema Nacional de Cultura é um processo de gestão e promoção das políticas públicas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a sociedade. Nesta perspectiva, o SNC é organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico, garantindo a viabilidade do pleno exercício dos direitos culturais⁹⁰.

Trata-se, portanto, de uma das diretrizes responsáveis pelo norteamento das ações públicas sobre a pauta da Cultura, sendo o elemento da descentralização a chave necessária para garantir que o Direito à Cultura seria objeto pautado nas agendas políticas de todas as unidades federativas. Mais adiante, a tese expõe a importância da descentralização para o fortalecimento da atividade cinematográfica do Estado de Pernambuco, lócus da pesquisa.

De tal maneira, tem-se na gestão descentralizada do SNC um elemento primordial para a conferência da autonomia dos Estados e Municípios que, mesmo diante das mudanças da gestão federal, se veem diante da possibilidade de dar continuidade às ações propostas pelos seus Planos de Cultura locais. Todavia, esta constância só é possível se existir também um alinhamento de forças políticas, institucionais e orçamentárias que de fato compreendam a força da Cultura enquanto um elemento estratégico para o desenvolvimento socioeconômico das localidades, conferindo a ela a segurança jurídica necessária para operar de forma permanente e democrática enquanto o direito fundamental que constitucionalmente encontra abrigo.

da Cultura (Minc) buscando garantir mais agilidade política ao mesmo. A estrutura anterior herdada estava centrada no modelo de financiamento via Lei Rouanet, com uma série de superposições entre as instituições vinculadas e as Secretarias, como, por exemplo, entre a Funarte e a Secretaria da Música e Artes Cênicas. Com a reformulação aprovada em 12 de agosto de 2003, através do Decreto nº 4.805, foram criadas a Secretaria de Articulação Institucional, Secretaria de Políticas Culturais, a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, Secretaria de Programas e Projetos Culturais, Secretaria do Audiovisual e a Secretaria da Identidade e da Diversidade Cultural. A reestruturação permitiria ao Minc estabelecer um novo significado para papel da cultura dentro da esfera pública, além de promover a abertura de inovadores canais de diálogos com outras esferas do poder público e da sociedade civil”. CALABRE, Lia (a). Políticas Culturais: Situação Nacional e Contrapontos Latino-Americanos. In: REIS, Ana Clara; DE MARCO, Kátia (Org.). **Economia da Cultura: Ideias e Vivências**. Rio de Janeiro: ELivre, 2009, p. 09. Disponível em: https://oibc.oei.es/uploads/attachments/405/economia-da-cultura_Brasil.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

⁹⁰ Para maiores detalhes, vide: <http://portalsnc.cultura.gov.br/sobre/o-que-e-o-snc/>.

Nesse cenário, o Sistema Nacional de Cultura seria então aplicado como um mecanismo indispensável para a garantia do direito fundamental à Cultura⁹¹. Caso fosse plenamente seguido, garantiria o fortalecimento institucional da gestão pública cultural regionalizada, ampliaria o orçamento destinado à Cultura, ampararia as dimensões culturais com menos apelo comercial, notadamente aquelas que dialogam com a dimensão antropológica, além de firmar o compromisso de criação de legislações exclusivas e Conselhos Estaduais e Municipais de Cultura, visando o fortalecimento da gestão descentralizada. Vale ressaltar também que uma das grandes inovações trazidas pelo SNC foi o reconhecimento dos Pontos e Pontões de Cultura⁹², que mais tarde se tornariam a principal marca da gestão do Sistema.

Conforme se pode observar até aqui, as reflexões acerca da importância dos bens e serviços culturais para o desenvolvimento socioeconômico constituem terreno fértil de investigações no âmbito das Ciências Humanas e Sociais. Nesse acordo, as áreas do conhecimento se unem e somam esforços a fim de fortalecer o entendimento acerca da problemática cultural, sobretudo em um país com uma tradição política que tanto massacra o seu desenvolvimento cultural. Sabidamente, a pauta da Cultura no Brasil é tratada com pouca ou nenhuma importância, o que explica o cenário de crise que a mesma atravessa de modo perene. Com isto, as estruturas jurídicas e institucionais que permeiam a Cultura apresentam um desenvolvimento muito aquém daquilo que é esperado para um país como o Brasil, dono de uma identidade cultural mundialmente conhecida⁹³.

⁹¹ Neste sentido, complementa Calabre continua: “Concomitantemente a realização da 1ª CNC, o Ministério da Cultura iniciou o processo de criação do Sistema Nacional de Cultura – SNC. O objetivo central do Sistema é o do fortalecimento da estrutura institucional da área da administração pública responsável pelo campo da cultura, também prevendo futuras ações de repasse de verbas, entre fundos de cultura dos diferentes níveis de governo. No protocolo de intenções, que foi assinado pelos municípios que participaram da Conferência de 2005, dentre as condições para a adesão ao SNC, estava o compromisso da criação de Conselhos Municipais de Política Cultural, entre outros”. CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011, p. 04.

⁹² Pontos e Pontões de Cultura são ambientes, equipamentos e aparelhamentos culturais devidamente reconhecidos e apoiados pelo Ministério da Cultura Brasileira (quando existia) como tais, cujos trabalhos prezam pela criação, formação, difusão e fortalecimento das construções da cultura nacional. Pode abranger centros culturais, teatros, associações culturais, centros de difusão e memória cultural, dentre outros.

⁹³ Neste mesmo teor, Rubin complementa: Muitas das instituições culturais criadas têm forte instabilidade institucional derivada de um complexo conjunto de fatores: fragilidade; ausência de políticas mais persistentes; descontinuidades administrativas; desleixo; agressões de situações autoritárias etc. O governo Vargas cria instituições, mas destrói experiências políticas e culturais relevantes como a vivida por Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938). A ditadura militar fecha em 1964 o ISEB, os Centros Populares de Cultura da União Nacional dos Estudantes e o Movimento de Cultura Popular, onde aparece Paulo Freire. O afã neoliberal de Collor desmonta, como um bárbaro, quase todas as instituições culturais do país. Isto apenas para citar alguns momentos dramáticos. RUBIM, Antônio Albino (a). Políticas Culturais do Governo Lula, **Revista Lusófona de Estudos Culturais, Lusophone Journal of Cultural Studies**, v. 1, n.1, pp. 224-242, 2013.

Pensar sobre o desenvolvimento cultural no Brasil abre precedente para investigações científicas das mais diversas, proporcionando experiências teóricas que passeiam pelas áreas da sociologia, antropologia, direito, história e afins, e ocasionando investigações conjuntas que buscam compreender por que razões um eixo socioeconômico com tanto potencial é sempre vitimizado por tamanho descaso. Conforme já mencionado, a cada crise política ou econômica que o Brasil atravessa, o cultural é sempre o primeiro a sofrer com as consequências. De tal modo, poucas (ou nenhuma) condição há para que a Cultura encontre um cenário favorável para se desenvolver da forma como deveria, e tal ponto se dá, também, graças ao modelo de financiamento produtivo predominante, objeto central da análise levantada pela tese.

O próprio Sistema Nacional de Cultura, no apogeu de sua operação, apontava para um fortalecimento da Cultura nacional, especialmente em seu caráter institucional, porém a continuidade procedimental desta previsão é sempre uma inconstância, em virtude das instabilidades políticas com as quais o Brasil sempre conviveu. Prova disto, as leis de incentivos fiscais culturais se encontram em exercício desde o ano de 1986, conforme aprofundado mais adiante, sem nunca terem passado por qualquer processo substancial de mudanças, que garantissem um acesso democrático aos recursos por elas operados.

É importante compreender o conceito de Cultura constitucionalmente estabelecido, todavia, sem esquecer das noções sociológicas e antropológicas pretéritas, vez que ambas são determinantes para traçar a rota dos Direitos Culturais que tiveram o texto constitucional como nascedouro. Assim, a junção de ambas as compreensões delineia, para efeitos da CF/88, o que são os Direitos Culturais e quais são os sujeitos passíveis de tais direitos⁹⁴. Tomando por conta o histórico aniquilador com o qual estes direitos sempre existiram no Brasil, o texto constituinte firmou que, para que tais direitos fossem observados, em um país cuja prática de violação de direitos fundamentais é tão preponderante, seria necessário, portanto, positivar⁹⁵ a sua existência, garantia e proteção.

⁹⁴ Neste panorama, o art. 215, par. 1º da CF/88, em normatização quanto à proteção da cultura dos nossos povos originários, estabelece que “O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, estabelecendo que os referidos povos também são elencados enquanto sujeitos de Direitos Culturais, lógica semelhante também operando no par. 3º inc. V, que versa sobre a “Valorização da diversidade étnica e regional”.

⁹⁵ Sob esta ótica, é válido ressaltar o pensamento de Hans Kelsen, partindo da premissa do Direito enquanto conjunto ou método de análise que busca a propositura de soluções concretas para os conflitos sociais, a partir da justaposição de elementos de validação que estejam escritos (normatizados, positivados). KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**: São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.

Longe daqui empregar uma visão reducionista acerca do que seja o Direito, sobretudo no que se relaciona aos direitos e garantias fundamentais, todavia, tendo em ciência todo o histórico de sucateamento dos Direitos Culturais que o Brasil atravessa, suscitar o direito à participação na vida cultural enquanto garantia constitucionalmente estabelecida comunga com a premissa do estabelecimento de cláusulas pétreas enquanto mecanismos de proteção e atendimento dos direitos fundamentais. Nesta perspectiva, o texto constituinte tanto

O debate acerca da garantia de participação na vida cultural se inicia por força do artigo 215 da CF/88⁹⁶, que o normatiza enquanto um dos desdobramentos do pleno exercício dos Direitos Culturais. Todavia, atente-se inicialmente ao fato de que a Cultura por si somente já é um termo complexo, e o senso comum tende a compreendê-la enquanto sinônimo de erudição, finesse ou requinte. Nesta perspectiva, se nem mesmo o texto constitucional viabiliza formas de interpretação que possibilitem a assimilação do termo Cultura por parte das camadas sociais com menor instrução, de que forma, portanto, se pode falar na abertura do processo de garantia dos Direitos Culturais, se nem bem os próprios sujeitos passivos de tais direitos sabem que os possuem?

A disposição constitucional albergada no caput do artigo 216 da CF/88 remete à composição do Patrimônio Cultural Brasileiro, em cuja determinação se compreende os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Dentre tais grupos, as marcas dos nossos antepassados indígenas e africanos são mais do que presentes, até hoje, razão que explica a hibridez dos nossos elementos culturais⁹⁷.

Inexiste campo do ser/viver/pensar/fazer na Cultura do Brasil que não sobressalte as marcas, os signos, os símbolos, os saberes e as consequências de nosso passado índio e negro. É por esta razão que o mero reconhecimento da influência dos grupos formadores da sociedade brasileira na construção do patrimônio cultural nacional não é suficiente, quando há um

positiva os Direitos Culturais para que sejam cumpridos, como também elenca em rol exemplificativo quais são os deveres e os sujeitos passíveis dos Direitos Culturais. Porém, a mera normatização acerca destes direitos não significa que os mesmos sejam prontamente atendidos, eis que os desrespeitos a eles são constantemente denunciados e, hodiernamente, essas denúncias tendem a alcançar proporções mais alargadas, por força do compartilhamento massivo nos meios virtuais. Por esta razão, o debate acerca das violações dos direitos fundamentais ganha especial protagonismo no século XXI, uma vez que ficou muito mais fácil de saber sobre elas, graças à rapidez com a qual as informações se propagam na atualidade.

⁹⁶ Art. 215 CF/88: “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.

⁹⁷ A maior prova da influência étnico-cultural africana no processo de formação da nossa sociedade diz respeito ao número de pessoas negras e pardas existentes no Brasil. Somos o país com a maior quantidade de negros fora da África, e tais efeitos podem ser sentidos em diversos pontos da nossa construção social, política e econômica. A Fundação Cultural Palmares (FCP), entidade brasileira responsável pela preservação da memória e da tradição afro-brasileira, lançou no ano de 2018 uma série promocional de textos e estudos em comemoração aos 470 anos da cidade de Salvador, capital da Bahia. Em uma das publicações, o pensamento institucional da Fundação defendeu que “Nesse processo de diáspora africana, de construção de um riquíssimo patrimônio histórico, cultural, econômico e arquitetônico, mas também de luta e resistência, a população negra sobreviveu e fez de Salvador um verdadeiro “território africano”, a cidade mais negra fora da África, perdendo este título para Lagos, capital da Nigéria. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio Contínua (PNAD Contínua, 2017), em Salvador, os negros (pretos e pardos) somavam 2,425 milhões, ou 82,1% das 2.954 milhões de pessoas que lá vivem. No Brasil, a média de negros é de 54%.” Para mais detalhamentos, vide: <http://www.palmares.gov.br/?p=53773>.

histórico de dilapidações que mantém os elementos da Cultura tradicional em um cenário permanente de marginalização, risco e abandono.

Pensar em táticas que viabilizem a garantia dos Direitos Culturais no Brasil é e sempre foi um grande desafio. Uma das causas que muito contribuem com tal constatação é o modelo de financiamento eleito, datado da década de oitenta, como a principal ferramenta econômica para viabilizar a produção cultural. Baseado na lógica de incentivos fiscais, objeto de apreço da tese, onde a figura de um incentivador, pessoa física ou jurídica, é a responsável por dar a última palavra sobre os projetos que serão financiados⁹⁸, tem-se que a adoção do referido molde de financiamento representa uma postura omissiva por parte do Estado, que retira de si a responsabilidade pelo investimento direto na produção cultural, e corrobora com o já citado enfraquecimento do setor, este que se inicia em seu corpo institucional e financeiro e se expande para outros elementos que serão aprofundados ao longo desta tese.

Ao abrir mão do lugar de principal financiador direto da produção cultural nacional, o Estado repassa tal posto à classe empresarial, e isso não pode ser visto apenas como uma troca de papéis. As consequências dessa ação são negativas, pois a continuidade da realização dos projetos culturais fica comprometida pela inserção de componentes mercadológicos nas relações culturais, acarretando uma mudança no fluxo da produção cultural e comprometendo a fruição de seus bens e serviços.

O empresariado esperar um retorno de marketing positivo dos projetos culturais que incentiva não é estranho, tampouco errado. Disfuncional e contraproducente é que o Estado brasileiro adote tal perspectiva como o cerne do financiamento de uma produção cultural cujo histórico de abandonos é preocupante. Isto porque, se o financiamento de projetos com maior possibilidade de retorno de propaganda já é dificultoso, consequentemente, as chances de os projetos que dialogam com a dimensão antropológica da Cultura⁹⁹ conseguirem seus financiamentos é ainda menor.

⁹⁸ Desta afirmativa, frise-se que a primeira lei federal de incentivo à cultura foi sancionada no Brasil em 1986, batizada de Lei Sarney (nº 7.505/86), que foi revogada e posteriormente deu lugar à Lei Rouanet (nº 8.313/91), ambas operando sob a mesma lógica de concessão de deduções tributárias a contribuintes de Imposto de Renda que patrocinem os projetos culturais previamente habilitados. Todavia, vale salientar que este mecanismo se mostra completamente defasado e ineficiente, uma vez que os patrocinadores apenas aceitam vincular suas receitas e marcas a projetos culturais que tragam algum retorno de marketing positivo, ponto que acaba por relegar a último plano as manifestações culturais que versem sobre o fortalecimento das dimensões antropológicas e ancestrais da cultura nacional. Para maiores esclarecimentos, vide também: LIMA SILVA, Samara Taiana de. **Políticas culturais e financiamento público**: estudo sobre a recepção do modelo de renúncia fiscal para o setor da cultura no Estado do Rio Grande do Norte. 2017. 150f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

⁹⁹ Acerca da dimensão antropológica da Cultura, cabe registrar o pensamento de Isaura Botelho (2011, p. 74), quando defende que “Na dimensão antropológica, a Cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e

A par disso, a defesa empregada neste tópico é a de que, sendo a Cultura um direito constitucionalmente garantido, as suas multiplicidades devem encontrar condições exequíveis de viabilidade, a partir do amparo do Estado. Este, por sua vez, deve basear suas ações mediante o desenvolvimento de políticas públicas setoriais que possibilitem o fazer cultural em seus mais abrangentes espectros, de forma democrática e facilitada, o que não é o caso de uma lógica de financiamento que obriga a busca por um patrocinador que esteja disposto a arcar com o desgaste que envolve o processo de formalização do interesse pelo incentivo. Em se tratando do caso do Cinema, linguagem cultural aprofundada pela tese, a demanda que envolve o financiamento é ainda mais dificultosa, tendo em vista que se trata do eixo cultural mais caro de todos. Além dos custos que envolvem a produção, um produto cinematográfico ainda conta com uma lógica de circulação bastante específica, através de cinemas comerciais ou serviços de streaming, ou seja, mais um gasto para ser abarcado.

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹⁰⁰ defende que há dois conjuntos de ideias gerais associadas ao financiamento da cadeia cultural no Brasil. O primeiro relaciona os problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o Estado no papel de indutor, apoiador e dinamizador dos processos de produção cultural. Neste conjunto, os mercados dão conta de uma parte do financiamento, em que pese a tendência de excluir e minimizar a diversidade da produção cultural, eis que monopolizam e capturam parte dos fundos públicos que ficam adstritos ao financiamento das culturas e comunicações de massas. Aqui, a ideia de sustentabilidade se relaciona não somente com a formação de parcerias, mas também na busca pelo retorno econômico dos produtos culturais custeados, como é o caso das operações existentes nos Pontos de Cultura e nos Fundos de Financiamento¹⁰¹.

estabelecem suas rotinas. Desta forma, cada indivíduo ergue à sua volta, e em função de determinações de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Desse modo, a Cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau, de “equilíbrios simbólicos, contratos de compatibilidade e compromissos mais ou menos temporários”. Os fatores que presidem a construção desse universo protegido podem ser determinados pelas origens regionais de cada um, em função de interesses profissionais ou econômicos, esportivos ou culturais, de sexo, de origens étnicas, de geração, etc. Na construção desses pequenos mundos, em que a interação entre os indivíduos é um dado fundamental, a sociabilidade é um dado básico”. BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

¹⁰⁰ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Financiamento Cultural no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4351/pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹⁰¹ A exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), aprofundado no terceiro capítulo.

Por conseguinte, o autor defende que o segundo conjunto de ideias associadas se concentra na definição dos Direitos Culturais¹⁰². Assim, para além da democratização, ou seja, do intento de oferecer as oportunidades de acesso aos bens e serviços culturais, deve-se alimentar ainda a ideia de Democracia Cultural, qual seja, a ampliação da participação social nas decisões que permeiam as Políticas Culturais.

Neste ponto, o autor ressalta que as correntes mais extremistas acerca dos Direitos Culturais defendem um processo de desmercadorização do fazer cultural, ou seja, a exclusão dos componentes mercadológicos que permeiam o campo da Cultura. Ideia esta, por sinal, inoperante, eis que as linguagens culturais formam um forte eixo econômico responsável por movimentar valores monetários consideráveis em todo o seu percurso produtivo.

De tal maneira, é pouco provável que se consiga promover uma separação entre Cultura e mercado. Não por acaso, a Cultura se transformou em objeto de apreço das mais diversas áreas do conhecimento, inclusive a economia, fazendo surgir diversas matrizes analíticas que se dedicam ao seu cuidado, conforme demonstram os exemplos clássicos da Economia Criativa¹⁰³, Economia da Cultura, dentre tantas outras abordagens que colocam a Cultura e a criatividade humana¹⁰⁴ como objetos econômicos capazes de gerar emprego e renda. Todavia, em que pese o contorno visivelmente econômico que a Cultura assumiu com o passar do tempo, isso não significa que o Estado brasileiro deve se esquivar da responsabilidade pelo desenvolvimento de mecanismos que possibilitem a ampliação do fazer cultural e a expansão do consumo de seus bens e serviços.

É por esta via, qual seja, a da ampliação das veredas do financiamento cultural, que o Direito à Cultura encontrará condições para operar na perspectiva de direito fundamental. Sendo tal direito, como tantos, viabilizado mediante a alocação dos recursos públicos, cabe refletir se o Princípio da Justiça Fiscal vem sendo empregado a fim de prestar atendimento ao

¹⁰² SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Financiamento Cultural no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4351/pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

¹⁰³ Na defesa de Howkins, as indústrias criativas são responsáveis por gerar produtos detentores de maior valor agregado, uma vez que, por um lado, são inseridos recursos intangíveis e baseados na qualidade em detrimento do custo e, por outro, são passíveis de propriedade intelectual, o que garante a perenidade do ganho. De tal forma, as atividades criativas são responsáveis por uma parte significativa da geração de emprego e renda dos países que caminham para a era da pós-industrialização. HOWKINS, J. **The creative economy: how people make money from ideas**. London: Allen Lane, 2001, p. 41.

¹⁰⁴ Para Gorgulho *et al*, as atividades criativas são aquelas baseadas na criatividade individual e coletiva, aliada à habilidade e ao talento, e são responsáveis pela promoção de emprego e renda e pela geração e exploração de nova propriedade intelectual e novo conteúdo GORGULHO, L.F.; DA GAMA, M. M.; ZENDRON, P. **Economia da Cultura: a oportunidade de um novo vetor de desenvolvimento**. Série do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): Um olhar territorial para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2015, p. 102. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5081/2/Economia%20da%20cultura_3_P.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

problema histórico da inconsistência do custeio da Cultura no Brasil. Os questionamentos que surgem diante dos problemas de ordem social no país são, sem dúvidas, infundáveis.

Todavia, na busca pela compreensão mais restrita da problemática do Direito à Cultura, há que se concentrar no seguinte: a perspectiva da função social do tributo, já analisada no tópico anterior, é eficiente para promover o financiamento da produção cultural nacional? Além disto, os modelos de subsídios operantes no Brasil atuam de forma eficiente no sentido de fazer valer o direito fundamental de plena participação na vida cultural?

Na lição de Saldanha Sanches¹⁰⁵, o conceito de Justiça Fiscal é passível de diversos significados. Uma vez que vivemos em uma sociedade plural, o autor defende que tal conceito atravessa primordialmente dois aspectos. O primeiro, relativo à Justiça na Tributação, se liga à Imposição Tributária. Já o segundo, diz respeito à Justiça na Distribuição dos Recursos Estatais. O foco de Sanches é analisar a distribuição dos encargos tributários (Imposição Tributária) em conformidade com as características dos grupos de contribuintes, pessoas físicas ou jurídicas. Neste norte, a distribuição tributária deve cumprir com o seu dever de Solidariedade Social, eis que o contribuinte deve ser onerado de acordo com a sua capacidade contributiva.

Assim, a Imposição Tributária não mais é considerada apenas um instrumento com fins meramente arrecadatórios, passando também a se apresentar como um meio para aproximar-se dos fins elencados na Ordem Econômica e Social inaugurada pela CF/88.

Em termos gerais, a Solidariedade Social se assenta na premissa de que o Poder Público e a sociedade civil se unem a fim de acolher o pluralismo social e a dignidade da pessoa humana, defendendo uma série de princípios que compõem o corpo constitucional, dentre os quais, para o momento, os da Ordem Social mais interessam. Na esfera tributária, que permeia a análise da tese, a Solidariedade Social se opera por meio da tributação diferenciada, na qual o contribuinte deve ser tributado conforme a sua capacidade contributiva e, na compreensão de Marcelo Martins¹⁰⁶, “sem que importe violação ao Princípio da Isonomia”.

De tal maneira, para a questão da Cultura, a aplicação da Solidariedade Social em matéria tributária resultaria em uma distribuição econômica mais justa, cujas consequências mais imediatas seriam duas: a primeira, sobre o oferecimento de remunerações mais justas para os trabalhadores e trabalhadoras da Cultura, que desde sempre sofrem com as consequências da desvalorização de seus labores, combinado com a ampliação da circulação de bens e serviços culturais na sociedade, ampliando a perspectiva da Cidadania Cultural defendida por Néstor

¹⁰⁵ SANCHES, Saldanha. **Justiça Fiscal**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010, p. 13.

¹⁰⁶ MARTINS, Marcelo Guerra. **Tributação, propriedade e igualdade fiscal sob elementos de Direito & Economia**. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 196.

Canclini¹⁰⁷ e gerando resultados sociais positivos que poderiam ser sentidos a curto, médio e longo prazo.

Nesse prelúdio, o oferecimento de condições justas para fomentar o desenvolvimento cultural é um ponto central na busca pelo atendimento dos preceitos elencados pelo Título VIII da CF/88. No referido, a palavra “*Cultura*” é citada por mais de uma dezena de vezes, indicando a importância que a mesma recebeu do texto constitucional e, todavia, ainda não alcançou a devida importância na prática. Cabe ressaltar, portanto, que um dos elementos centrais para que tal cenário seja modificado de forma substancial e positiva é, não por acaso, a busca pelo cumprimento da função social da tributação, mediante a distribuição dos recursos de forma mais justa e condizente com a relevância da matéria social da qual o Estado é responsável, a Cultura.

As atividades culturais, para além de suas importâncias nos processos de formação dos grupos sociais, precisam ser compreendidas e tratadas enquanto atividades econômicas. Para se ter ideia, o setor audiovisual, objeto de análise da tese, é considerado um dos mais bem estruturado dentre as indústrias culturais, e também um dos mais rentáveis e massacrados pelo Estado brasileiro. As pesquisas do campo da Comunicação indicam que a cada R\$ 1,00 investido no audiovisual, há um retorno efetivo de R\$ 2,60 em tributos¹⁰⁸. Estes argumentos, sozinhos, já apontam para a necessidade da união de esforços e investimentos públicos e privados que possam ampliar as capacidades de geração de produtos culturais nacionais que, ao serem consumidos pela sociedade, são responsáveis pela geração de empregos, renda, entretenimento e movimentação das economias formal e informal.

Para além de sua atividade recolhadora, a tributação deve cumprir suas funções sociais, garantindo o atendimento dos direitos básicos e atuando em favor da sociedade na busca pelo estado de bem estar, culminando na soma dos direitos fundamentais. Desta maneira, a pauta da função social do tributo ganha contornos relevantes, sobretudo, em tempos de discussões aclamadas a respeito de temas como a alta carga tributária suportada pelo contribuinte, a Reforma Tributária e as violações constantes de direitos básicos como os de acesso à alimentação digna, a educação, a saúde e, não por acaso, a Cultura.

Assim, a tributação é temática tão incompreendida quanto comentada, sobretudo por parte de quem não tem acesso à informação necessária para entender os meandros do Sistema

¹⁰⁷ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

¹⁰⁸ Segundo Mario Nakamura, o Audiovisual representa mais de R\$ 20 bilhões por ano e 1,67 % do PIB. Gera empregos diretos e indiretos, e a cada R\$ 1 investido gera retorno de R\$ 2,60 em tributos. O crescimento da atividade é de 7% ao ano desde o ano de 2015. NAKAMURA, Mario. **A Força Econômica do Audiovisual**. Rio2, Meio e Mensagem, 2019. Disponível em: <https://rio2c.meioemensagem.com.br/noticias2019/2019/04/25/a-forca-economica-do-audiovisual/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

Tributário Nacional, mas, na mesma proporção, tem consciência de que a garantia de seus direitos deve se dar mediante um gasto público mais diligente e distributivo.

A Cultura, nessa trama, deve encontrar seu pleno desenvolvimento por meio de políticas e programas específicos, desenvolvidos sob um cerne econômico, pensados e executados com observância às especificidades típicas do pensar/fazer/ser/viver cultural. A função social do tributo, aqui, se achega no dever central que é conferido ao Estado, por vias da arrecadação tributária, de promover o bem comum que, na mesma proporção, também se apresenta como um grande desafio. Para que se atinja tal fim, o Estado deve se valer de sua principal fonte de recursos, que é justamente a arrecadação tributária. O principal obstáculo, portanto, é fazer com que o tributo perpassasse a função arrecadatória e alcance a social, aqui incluindo o desenvolvimento cultural nacional.

Uma das formas de garantir que as previsões até aqui problematizadas sejam atendidas é através das normas tributárias indutoras. Por meio delas, conforme a própria nomenclatura sugere, é possível induzir um determinado comportamento, estimulando ou desestimulando condutas, a fim de fazer com que a tributação atinja determinados fins políticos, econômicos, sociais e, não menos importante, culturais. É por esta lógica que as leis nacionais de incentivo à Cultura operam, ponto que justifica a relevância do aprofundamento do tema a partir do próximo tópico.

1.4 NORMAS TRIBUTÁRIAS INDUTORAS E EXTRAFISCAIS BRASILEIRAS: CONTRIBUTOS PARA O FINANCIAMENTO DA CULTURA

O Sistema Tributário Brasileiro foi organizado pelo Código Tributário Nacional (CTN) no ano de 1965, firmando as bases da fiscalidade que operam no ordenamento pátrio. Desde então, todas as cartas constitucionais advindas promulgaram¹⁰⁹, à sua maneira, a disposição acerca da matéria tributária, sem grandes alterações que modificassem a substância da concepção originária do CTN. Assim, a CF/88 recepcionou a matéria tributária dentro do que dispôs no altiplano de seu “Constitucionalismo Cidadão”, enfatizando o atendimento dos direitos e garantias fundamentais e viabilizando-os a partir de um conjunto de iniciativas que

¹⁰⁹ Neste âmbito, vale relembrar que o Brasil já possuiu sete cartas constitucionais, em períodos distintos e marcados por diversos elementos sociopolíticos, dentre os anos a saber: 1824 (Constituição do Império); 1891 (Primeira República); 1934 (Segunda República); 1937 (Estado Novo); 1946 (Quinta Constituinte); 1967 (Constituição Militar) e 1988 (Constituição Cidadã).

uniram forças políticas e orçamentárias, com o escopo de garantir a realização das prerrogativas supracitadas.

Na ocasião, o problema do financiamento da Cultura, objeto desta tese, se viu (mais uma vez) diante de uma série de distorções que não garantiam, ou melhor, dificultavam, a sua manutenção. Historicamente, a Cultura brasileira sempre encontrou diversos entraves que atravancam ou inviabilizam o seu desenvolvimento e, no período Pós-Constituinte, não foi diferente. Em que pese a disposição constitucional acerca da garantia do pleno exercício dos Direitos Culturais (artigo 215), o fato inconveniente de que a Cultura sempre foi vista como um encalço no orçamento público se manteve, não obstante a defesa constitucional de preceitos já recepcionados por outros documentos internacionais, a exemplo da Cidadania Cultural. Nesta perspectiva, a estratégia menos laboriosa que o Estado encontrou para prover o financiamento da Cultura foi baseada no procedimento conhecido como Extrafiscalidade, no qual este tópico se debruça.

Dentre os direitos e garantias preconizados pelo texto constitucional de 1988, atente-se especialmente à questão dos Direitos Humanos, uma vez que, conforme citado em linhas anteriores, foram eles os componentes essenciais da moldura jurídica desenhada, a duras penas, pela força dos movimentos sociais. Sem embargo, é necessário destacar que estes preceitos não foram, até hoje, atendidos em sua totalidade, razão pela qual uma série de estratégias, sobretudo econômicas, foram criadas, na tentativa de conter as consequências ocasionadas pela não efetivação de direitos básicos. Dentre tais estratégias, primordial apresentar os institutos das Normas Tributárias Indutoras e Extrafiscais, que intimamente se ligam ao objeto delineado pela tese.

De início, saliente-se que a aplicação das Normas Tributárias Indutoras no direito brasileiro é terreno fértil para diferentes investigações, seja no campo da Contabilidade, do Direito ou da Economia. Isto se dá, sobremaneira, graças à importância direcionada à busca por soluções de problemas relacionados à ordem social e econômica. A identificação dessas normas, todavia, não é tarefa fácil. Schoueri já alerta isso¹¹⁰ nas linhas iniciais de sua obra (p. 15). Barbosa Correa (1964) também acautela que “não é fácil afastar a zona cinzenta que separa

¹¹⁰ Neste diapasão, o autor levanta uma série de exemplos aos quais se vale no intuito de planificar os entendimentos doutrinários acerca das normas tributárias. De tal maneira, expressa que “Morscher, para quem as normas tributárias podem ser primárias e secundárias; primária é a norma, quando seu primeiro objetivo é o arrecadador; secundária, será ela se seu objetivo for diverso, surgindo o dever tributário apenas e aquele não for atingido. Na lição do autor, no caso de normas com caráter indutor, o comportamento desejado pelo legislador é aquele que implica menor tributação.” E prossegue: “Böckli refere-se aos tributos extrafiscais, como aqueles exigidos com a finalidade de desencorajar o contribuinte de adotar o comportamento tributado”. SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 15.

a extrafiscalidade da tributação”¹¹¹. Assim, ao descortinar os elementos que permeiam o instituto da Extrafiscalidade, tem-se pela sua própria morfologia a dedução de uma fiscalidade “*Extra*”, ou seja, algo para além da perspectiva meramente fiscal.

Luís Eduardo Schoueri¹¹² ainda atribui às normas tributárias indutoras uma justificativa tal que não permite confundi-las com os “tributos indutores”, uma vez que estes dificilmente se concretizam em sua forma pura, posto que, em regra, o legislador tributário não precisa valer-se de um “tributo indutor” propriamente dito¹¹³ no intuito de alcançar o objetivo da referida indução (qual seja, do comportamento esperado). Isto se dá tendo em vista a discricionariedade de normas tributárias preexistentes, diante da possibilidade de tão somente modificá-las no intuito de torná-las, portanto, indutoras de condutas.

O esforço aqui cabível é, portanto, mapear as características que possibilitem a diferenciação das normas tributárias indutoras para com as demais, quais sejam, as tributárias arrecadatórias. Não que ambas não sirvam, cada uma à sua maneira, para a solução do problema do financiamento delineado pelo escopo da tese. Todavia, a intenção do tópico é investigar de que maneira as leis de incentivos fiscais se processam mediante a perspectiva da indução de condutas citada por Schoueri¹¹⁴.

A função da norma tributária indutora é um dos pressupostos nos quais a referida norma encontra guarida, facilitando assim a sua definição. Desta maneira, compreende-se tal necessidade tendo em vista que a função de uma norma tributária pode se relacionar a aspectos típicos da arrecadação ou distribuição de receitas, melhor compreensão do sistema tributário, incitação de condutas esperadas, dentre outras variantes. De tal modo, as funções de induzir, estimular ou desestimular determinados comportamentos conferem o caráter particular das normas tributárias indutoras, sendo assim aqueles elementos que não se encontram presentes nas normas tributárias gerais.

Uma norma tributária indutora é, assim, aquela que tem por finalidade estimular ou desestimular determinados comportamentos¹¹⁵. Desta maneira, sendo a extrafiscalidade o componente central que está presente nas normas tributárias indutoras, deve-se sobretudo

¹¹¹ CORREA, Walter Barbosa. **Contribuição ao Estudo da Extrafiscalidade**. São Paulo, Ed. USP, 1964, p. 60.

¹¹² SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 16.

¹¹³ Ou seja, um tributo que por si somente seja capaz de compelir o comportamento esperado.

¹¹⁴ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 17.

¹¹⁵ CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 01 set. 2021.

entendê-la como uma modalidade de emprego dos instrumentos tributários que visam o atendimento de premissas para além daquelas puramente fiscais, mas, sobretudo, ordinárias. Assim, a extrafiscalidade corresponde à aplicação dos instrumentos tributários para fins que excedem aqueles estritamente financeiros, e que se esforça para atingir a regulação de comportamentos, bem como o atendimento de objetivos ligados à matéria social, econômica, política, de diminuição das desigualdades regionais e, trazendo a análise para o cerne do debate levantado pela tese, tem-se ainda a matéria cultural.

A tributação é comumente utilizada (e analisada) apenas a partir da lente da fiscalidade, qual seja, aquela onde o Estado financia o custeio de suas próprias atividades. Como bem pontua Baleeiro¹¹⁶, a existência de um Estado ou de qualquer forma de organização civilizada exige financiamento, que se opera, em menor parte, por receitas originárias, advindas de atividades de propriedade exercidas pelo Estado e, em maior parte, pelas receitas derivadas, aqui se incluindo o próprio tributo. Todavia, as transformações ocorridas nas estruturas estatais demandaram novas expensas e atribuições, fazendo o Estado adquirir outras funções, a exemplo da correção de falhas de mercado e da promoção de determinados setores sociais e direitos fundamentais prestacionais, nos quais se destacam a educação, a saúde, a habitação, o meio ambiente e, não por acaso, a própria Cultura. De tal maneira, as ditas novas funções adquiridas pelo Estado passam a exigir dele uma postura ativa para compatibilizar suas novas atribuições com a matéria constitucional.

Assim, se as funções clássicas do Estado incluem a utilização do tributo para arcar com os custos da garantia de direitos fundamentais como a liberdade e a propriedade, as suas novas funções o fazem despertar para uma atitude positiva na qual o tributo é explorado por meio de outras vertentes, aqui incluídos os estímulos de comportamentos devidos ou ainda os desestímulos de comportamentos indevidos. A Tributação Extrafiscal, portanto, elemento central da Extrafiscalidade, passa a ser concebida como um fundamento ao qual o Estado brasileiro recorre com o intuito de alcançar o atendimento das prestações constitucionalmente estabelecidas, a exemplo da reforma social, do desenvolvimento socioeconômico, da intervenção na economia, da redistribuição de rendas, da diminuição das desigualdades regionais, dentre outras.

¹¹⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969, p. 130.

Caliendo¹¹⁷ aponta que a extrafiscalidade pode ser conceituada de diferentes formas. Em seu conceito restritivo, ela compreende um fenômeno referente às normas jurídicas que autorizam competências tributárias de natureza ordenadora, interventiva ou restritiva, ao passo que o seu conceito ampliado delinea a finalidade do tributo, incorporando efeitos extrafiscais em sua própria natureza. Assim, prossegue o autor justificando que a concepção ampliada da extrafiscalidade possibilita ainda a atuação da ação indutora do Estado, transpondo os limites expressos pelo texto constitucional. A CF/88, todavia, optou claramente por uma interpretação restritiva do conceito referido, de tal maneira que Caliendo explica que os elementos caracterizadores da extrafiscalidade se concentram em: I) o fim constitucional pretendido; II) o meio utilizado e III) a técnica adotada.

Por seu turno, Schoueri¹¹⁸ defende que a extrafiscalidade abarca todos os casos não vinculados “nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário”. Assim, a modalidade extrafiscal demonstra orientação para fins que não abrangem a captação de receitas para o erário público, e estas particularidades denotam a necessidade de um tratamento diverso daquele conferido às normas tributárias fiscais.

Diante disto, Martha Leão¹¹⁹ lança uma série de questionamentos acerca das normas tributárias com fins indutores. De pronto, a autora traz algumas indagações que impelem certa inquietude quanto ao tema: é possível identificar normas tributárias extrafiscais ou apenas fins extrafiscais dentro das normas fiscais? Normas tributárias extrafiscais são sujeitas ao regime tributário? A qual tipo de controle estas normas devem estar sujeitas? A capacidade contributiva deve ser levada em conta e aplicada à extrafiscalidade?

Estas são apenas algumas das indagações que surgem pelo que, segundo a autora, durante muito tempo, foi promovido pela Ciência do Direito Tributário, que tendeu a afastar a problemática da extrafiscalidade de seus objetos centrais, acarretando um reducionismo que fez entender que as normas tributárias extrafiscais eram menos fiscais do que as propriamente ditas, portanto, fiscais¹²⁰. Nesta perspectiva, é necessário dar especial atenção à identificação das

¹¹⁷ CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 01 set. 2021.

¹¹⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005, p. 32.

¹¹⁹ LEÃO, Martha. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

¹²⁰ LEÃO, Martha. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

normas tributárias extrafiscais, bem como atentar para o alinhamento de suas finalidades com as formas como elas são recepcionadas pela sociedade, uma vez que estas normas devem ser desenvolvidas e aplicadas a fim de atender as necessidades sociais que não são atendidas pela via fiscal.

Neste sentido, vale uma reflexão sobre a difícil relação que o cidadão comum sempre teve com a problemática da tributação. Se para os indivíduos com maior grau de instrução já é difícil compreender os imperativos fiscais de um sistema tributário tão complexo, implica intuir que, para o cidadão ou o contribuinte menos instruído, essa compreensão fica quase impossível. De tal modo, há de se esperar que a compreensão sobre as normas tributárias extrafiscais sejam de igual -ou superior- dificuldade.

Saliente-se aqui o conhecido ruído de comunicação existente entre o Estado e a sociedade, melhor dizendo, entre a administração tributária nacional e a sociedade, uma vez que, sendo a extrafiscalidade um mecanismo utilizado para atender à matéria social que não foi contemplada pela fiscalidade, tal diálogo entre ambas as partes deveria ser, no mínimo, elucidativo, dada a relevância social da questão.

Diante disto, a controvérsia em torno da identificação das normas tributárias extrafiscais se dá muito além da dificuldade de interpretação da tecnicidade da matéria, tendo em vista a demasiada utilização da extrafiscalidade como proposta de soluções para todos os problemas e alterações pretendidas nos contextos social, econômico, político e, não menos importante, cultural. Nesta conjuntura, é crescente a atenção de estudos interdisciplinares que se dedicam a descortinar os conflitos ainda existentes acerca da possibilidade de identificação ou não das normas tributárias extrafiscais.

Por esta razão, uma série de posicionamentos antagônicos vêm surgindo na doutrina tributária nacional, construindo um ambiente favorável para o protagonismo de duas principais correntes levantadas sobre a temática: a primeira, que defende a identificação das normas tributárias extrafiscais a partir da finalidade objetiva normativamente apresentada, e a segunda, que repousa na possibilidade de distinção destas normas com base tão somente na identificação de seus efeitos extrafiscais.

Para efeitos do objeto ora aprofundado, faz-se necessário atentar para a identificação das normas tributárias extrafiscais a partir de sua finalidade, direcionando assim um olhar menos atencioso aos seus efeitos. Entretanto, é importante salientar que a atenção dada à sua finalidade não significa a desconsideração de seus efeitos, sobretudo levando-se em conta a importância do segundo elemento para fins de controle extrafiscal. Assim, resumidamente, na identificação das normas extrafiscais pelos seus efeitos, não se defende uma finalidade

extrafiscal possivelmente embutida na própria norma, mas são analisadas as consequências (extrafiscais) que as referidas podem produzir.

Já no que tange a identificação pela finalidade, segundo Martha Leão, as normas tributárias extrafiscais são passíveis de identificação graças à existência manifesta de sua finalidade precipuamente não arrecadatória, mas sim afiliada a fins “políticos, econômicos ou sociais, como a promoção do meio ambiente, (...) a redistribuição de riquezas, o incentivo a determinadas regiões menos favorecidas¹²¹, dentre outras inúmeras possibilidades”. Desta maneira, pressupondo a norma extrafiscal a existência de norma ligada à fiscalidade, insurge a necessidade de se compreender corretamente as finalidades das primeiras, ressaltando a imposição de se tratar da “extrafiscalidade do direito tributário”, a fim de que não reste margem para se ventilar a existência de uma extrafiscalidade não tributária¹²².

Assim, identificando as normas extrafiscais pela sua finalidade, é natural que se reflita sobre a possibilidade de que, em verdade, qualquer norma tributária gere, em seu cerne, uma finalidade extrafiscal a ser suportada, ainda que indiretamente. Isto se dá, uma vez que qualquer norma tributária, seja fiscal ou extrafiscal, sempre conceberá algum efeito arrecadatório. Além disto, vale dizer que a própria natureza dos tributos compele algum efeito extrafiscal, posto que eles são utilizados como critério para as movimentações econômicas que financiam a vida em sociedade. Neste sentido, falar sobre a neutralidade da norma tributária¹²³ (ou de qualquer outra norma jurídica), é improvável, uma vez que a própria prerrogativa da arrecadação de tributos já nasce com um fim específico, qual seja, o financiamento das atividades do Estado.

Insurge, assim, a necessidade de definir algumas características das normas tributárias extrafiscais, a fim de facilitar a sua identificação. Neste sentido, tem-se que o próprio tributo deve incentivar as condutas esperadas de acordo com a finalidade extrafiscal que for perseguida pela norma. Para além, a identidade não arrecadatória do tributo deve ser clara e concisa, para que não seja confundida com aquela da modalidade arrecadatória. Assim, mesmo diante da

¹²¹ Aqui destacando a promessa que emergiu do seio das leis de incentivos fiscais para a Cultura, como propostas de dinamização e democratização do financiamento cultural das regiões menos favorecidas do país, aqui incluindo, especialmente, a linguagem cinematográfica e a produção regionalizada, elementos que fundamentam a análise da tese. Ambos os pontos são aprofundados no terceiro capítulo.

¹²² LEÃO, Martha. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

¹²³ Neste âmbito, Geraldo Ataliba defende a inexistência da neutralidade do tributo, posto que “não há imposto neutro, uma vez que não é possível engendrar um imposto cuja aplicação não altere ou modifique, de algum modo, a situação econômica geral e a individual dos envolvidos direta ou indiretamente nos fatos imponíveis”. Com isto, compreende-se a ausência da neutralidade da norma tributária posto que ela sempre será capaz de refletir alguma modificação, seja no contribuinte ou no próprio Estado. ATALIBA, Geraldo. IPTU e Progressividade. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 56, a. 15. São Paulo, p. 75-83, 1991;

inegável função arrecadatória com a qual uma norma extrafiscal sempre esbarra, aqui a importância do elemento arrecadatório deve ser minimizada, a fim de atentar para outras questões iminentes à extrafiscalidade, a exemplo da satisfação de objetivos sociais e econômicos constitucionalmente estabelecidos.

Reconhece-se, portanto, a identificação das normas tributárias extrafiscais como mecanismos que almejam a utilização do tributo de modo interventivo sobre o domínio econômico, e cuja finalidade seja a concretização de preceitos constitucionais ligados ao desenvolvimento econômico, social, regional - e cultural -, que exercem importância na sociedade e que não puderam, por razões adversas, ser sanados pela via fiscal. Martha Leão¹²⁴ ainda complementa quanto ao reconhecimento e identificação das normas tributárias extrafiscais por meio da existência de uma finalidade “precipualemente extrafiscal, que se sobressai frente à arrecadação e marca os elementos essenciais do tributo. Por fim, em matéria extrafiscal, o estímulo ou desestímulo de determinado comportamento não se dá aleatoriamente, mas proposital, premeditado, uma vez observada a clara intenção de induzir um determinado comportamento capaz de auxiliar na busca pelo atendimento de objetivos traçados pela ordem constitucional.

Assim, tem-se que as normas tributárias indutoras, conforme pontuado anteriormente, são responsáveis por direcionar determinados comportamentos. Sua principal finalidade é criar estímulos ou desestímulos para determinadas condutas. Martha Leão leciona ainda que o texto constitucional de 1988 prevê a possibilidade de instituição dos tributos com efeitos indutores, e assim o faz com o objetivo de regular a ordem econômica. O caráter dirigente da CF/88 faz, portanto, surgir uma ordem social diferenciada, com outros valores e objetivos ligados às demandas sociais. Assim, a própria ordem econômica é direcionada a fim de priorizar o caráter econômico em detrimento da liberdade econômica¹²⁵.

Já as normas tributárias extrafiscais são aquelas que carregam um componente para além daquele puramente fiscal. Tais normas são aplicadas na busca pela realização de determinados objetivos, normalmente ligados à ordem econômica. Em seu escopo, percebe-se a busca pela proposição de soluções de problemas que não foram sanados pela tributação fiscal, e assim

¹²⁴ LEÃO, Martha. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

¹²⁵ LEÃO, Martha. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras**: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos. 2014. 177f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, p. 23.

geraram inconsistências sociais, regionais, econômicas e afins. Gouveia¹²⁶ leciona que é por via das normas extrafiscais que o Estado tributa afastando o objetivo arrecadatório, em alguma medida e quando há necessidade, a fim de atingir direta ou indiretamente as finalidades esculpidas pelo texto constitucional. De tal maneira, tais normas operam com o objetivo de perseguir o cumprimento de promessas constitucionais que não foram cumpridas pela via da fiscalidade, estas normalmente ligadas aos direitos fundamentais.

A Cultura também carrega seu status de direito fundamental, que exige uma postura financiadora ativa por parte do Estado, o que se mostra um enorme desafio. Em decorrência das crises recorrentes que o setor cultural sempre atravessou no país, seu processo de financiamento é justamente o principal entrave, uma vez que o mesmo sempre foi planejado por vias indiretas, inacabadas e insuficientes.

A própria legislação em torno do setor é prova disto. Tanto, que a extrafiscalidade foi a forma encontrada para fomentar o referido, todavia, sua atuação sempre foi marcada por diversos vícios e inconsistências, amparada por um modelo jurídico ultrapassado, que nunca passou por qualquer processo de modificação efetiva. Mais uma vez, frise-se que a intenção da tese não é lançar elogios às leis de incentivos fiscais para a Cultura. Assim, as normas tributárias extrafiscais foram adotadas como os principais mecanismos de financiamento cultural nacional, todavia, sua gestão carece de um olhar mais crítico e reformulado, pelas razões que são apresentadas ao longo desta tese.

A finalidade Extrafiscal do Direito Tributário, conforme já mencionado, vem sendo adotada nos mais variados contextos, a fim de alcançar uma série de objetivos socioeconômicos. Por esta razão, correlacionar a extrafiscalidade ao atendimento dos direitos fundamentais é uma atividade espontânea, eis que a realização de tais direitos se ligam pela via tributária. Se a regulação da vida em sociedade e o atendimento das necessidades dos indivíduos são algumas das incumbências primordiais do Estado, sendo o Estado fiscal a estrutura responsável pelo atendimento de tais prestações, é elementar a constatação de que, para que os direitos fundamentais sejam atendidos, é necessário que a tributação, fiscal ou extrafiscal, assumam sua função social.

A finalidade precípua do Estado Social deve ser o oferecimento de prestações efetivas que oportunizem melhorias para a vida em comunidade, daí se atendendo uma boa parte dos direitos fundamentais. Assim, o Estado deve conferir à sociedade um campo favorável para a realização de tais direitos, e a arrecadação e distribuição justa de receitas é a forma mais efetiva

¹²⁶ GOUVEIA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006, p. 39.

para se alcançar tal previsão. É desta maneira que o Estado alcança os recursos necessários para garantir o custeio de suas atividades, daí resultando a função fiscal do tributo. Porém, esta não pode, tampouco deve, ser a única função exercida pela tributação, eis que a própria gênese do tributo não lhe permite uma atuação tão limitada. Assim sendo, é esta a justificativa para o tocante da função social do tributo, já aprofundada nas linhas anteriores.

Urge daí a necessidade de prospectar um debate que fortaleça as dimensões da função social do tributo. Atendida tal premissa, conta-se com a possibilidade de desfazer minimamente a ideia do tributo enquanto encargo negativo. A própria simbologia da Receita Federal do Brasil, representada por um leão, é suficiente para construir uma noção do tributo enquanto uma penalidade, um estorvo, uma condenação para boa parte das rendas, ou mesmo o próprio animal feroz a postos para devorar sua presa, qual seja, a própria renda. Por esta razão, conscientizar acerca da função social do tributo é uma estratégia positiva para que a sociedade compreenda que existe uma parcela positiva na atividade tributária e, caso seja bem direcionada, pode ser responsável por trazer benefícios à sociedade, dentre estes, incluem-se os aprimoramentos dos direitos fundamentais e, como consequência, a viabilização dos Direitos Culturais.

Ressaltar a parcela favorável existente na prestação tributária é um exercício que deve partir, inicialmente, de uma proposta mais efetiva de educação fiscal, a fim de construir junto ao contribuinte uma relação que lhe permita conhecer o lado positivo presente na onerosidade típica do Sistema Tributário Nacional. Desta maneira, por mais regressiva que seja a atividade tributária no país, deve-se levar em consideração que somente a edificação de uma moldura tributária mais comprometida com o lado social pode ser responsável por desfazer, minimamente, a ideia da tributação enquanto condenação financeira que dizima a renda do contribuinte.

Em matéria tributária, o Estado pode (e deve) ultrapassar a mera arrecadação e distribuição de receitas, razão que transpõe as fronteiras estritamente econômicas e adentra na administração da vida em sociedade. Desta maneira, resta claro o entendimento de que a problemática da extrafiscalidade também não pode relacionar-se apenas às questões estritamente econômicas, devendo o seu entendimento ser amplificado para alcançar matérias mais amplas e verdadeiramente comprometidas com o caráter social, aqui incluindo, principalmente, a questão da Cultura. Assim, fundamental evocar a ordem econômica firmada pela carta constitucional de 1988, perseguindo o quanto possível a resolução do conflito ora explanado.

A Constituição Federal de 1988 limitou os meandros nos quais a atividade econômica do Estado deve se basear. Nesta seara, Eros Grau assevera que o texto constitucional vigente foi responsável por prosperar um novo debate econômico no Brasil quando, em seus artigos 170 a 192, implantou a conhecida Nova Ordem Econômica (Título VII), que nomeia a referida obra¹²⁷. Nela, o autor enumera uma série de princípios que firmam a ordem econômica¹²⁸, cujo fulcro se concentra na premissa de “assegurar a todos uma existência digna” (art. 170, *caput*). Dentre tais princípios, para efeitos do objeto da tese, destacam-se: A) a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II), B) a erradicação da pobreza e da marginalização (art. 3º, III), C) a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII) e D) a integração do mercado interno ao patrimônio nacional (art. 219). Quando congregados, estes princípios auxiliam os processos de desenvolvimento das indústrias culturais regionalizadas, que são o objeto analisado pela tese.

A carta constitucional de 1988 aduz as bases de sua atuação em observância aos elementos da cidadania, daí o caráter de Constituição Cidadã, e dos direitos sociais, firmados na dignidade da pessoa humana, que alcançaram postos mais elevados a partir das promulgações dos documentos oficiais internacionais¹²⁹ que permeiam o tema e que inspiraram as redações das Constituições dos Estados Signatários. A Ordem Econômica se apresenta, assim, como um dos elementos fundamentais para o atendimento de tais previsões. Sua afirmação dentro de um sistema jurídico representa, portanto, uma espécie de ordem jurídica da economia, uma vez que consiste em um conjunto de ajustes econômicos juridicamente ordenados e que devem respeito ao texto constitucional.

Neste ensejo, a nova ordem econômica aduzida pelo texto constitucional de 1988 foi fundamental para que a sociedade brasileira pudesse experimentar um novo ideal de desenvolvimento socioeconômico, após um longo período no qual grande parte dos direitos fundamentais foram suprimidos pelo regime militar. De tal maneira, o desenvolvimento constitucionalizado se valeria, em primeiro plano, das funções fiscais do Estado. Assim, na esteira do debate desenvolvimentista, vale destacar a contribuição de Albino de Souza¹³⁰, que

¹²⁷ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010, p. 194-196.

¹²⁸ Neste sentido, o autor ainda correlaciona uma série de princípios atrelados à dignidade da pessoa humana como sendo responsáveis por este fito, a exemplo dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, VI), a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3, I), a propriedade e a função social da propriedade (art. 170), dentre outros (2010, p. 195).

¹²⁹ A exemplo da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1948.

¹³⁰ SOUZA, Washington Peluso. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: RT, 2005.

propõe uma diferenciação conceitual entre o Direito do Desenvolvimento e Direito ao Desenvolvimento.

O primeiro se relaciona àquelas normas “dedicadas a medidas de política econômica baseadas na ideologia de transformações estruturais das ordens jurídicas em que comparecem”, sendo objeto típico do Direito Econômico, em que pese a tendência teórica atual que confere maior autonomia à temática do Direito do Desenvolvimento. Já o segundo compõe o arcabouço dos Direitos Humanos preconizados pela carta da ONU¹³¹, nos quais se incluem todos os direitos conferidos aos indivíduos, de acordo com a sua condição de ser humano. O autor entende aí que o Direito ao Desenvolvimento é tão parte dos indivíduos como, por exemplo, o direito ao conhecimento.

Ora, se a garantia dos subsídios necessários para a manutenção das atividades essenciais do Estado é prerrogativa essencial da atividade tributária, primordial seria que este fim fosse alcançado mediante a distribuição das receitas em áreas estrategicamente pensadas a fim de garantir o desenvolvimento socioeconômico. Tendo em em conta que tal previsão pode ou não ser atendida, insurge a necessidade de buscar alternativas que se apresentem como possíveis soluções para os problemas que não foram resolvidos pela via da fiscalidade, daí insurgindo, portanto, a extrafiscalidade.

Quando não atendidas as funções sociais do tributo, o Estado se vê na obrigação de propor soluções que aparem as arestas deixadas pelas vias tributárias convencionais, daí surgindo estratégias como a própria extrafiscalidade e ainda os Incentivos Fiscais. A fim de atender a promessa constitucional não cumprida relativa ao pleno exercício dos Direitos Culturais e o acesso às fontes da Cultura Nacional¹³², o Estado brasileiro encontrou, portanto, um modelo de financiamento que não onerasse seus cofres de maneira direta, daí surgindo as Leis de Incentivo à Cultura Nacional, que são fortemente baseadas nos mecanismos anteriormente citados, em que pese a conhecida deficiência que tal modelo sempre apresentou, aprofundada ao longo da tese.

O Estado recorre à extrafiscalidade quando, por exemplo, se vê diante da necessidade de solucionar o problema das desigualdades econômicas e regionais. Se algumas regiões do país, a exemplo do Sudeste, são nitidamente mais desenvolvidas em termos econômicos, ao passo que outras, como o Norte, são menos capitalizadas, cabe então ao Estado a formulação de alternativas econômicas capazes de diminuir as discrepâncias causadas por tal problema.

¹³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) (b). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

¹³² Aqueles elencados no artigo 215 da CF/88 que já foram explanados em seções anteriores.

Visando assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico para todas as regiões¹³³, o Estado pode (e deve), por meio da extrafiscalidade, formular políticas de incentivos econômicos voltadas às regiões menos favorecidas, que sejam capazes de atrair investimentos privados para o processo de crescimento e modernização dessas localidades.

Alguns elementos, como o aumento da oferta de empregos e posterior ampliação da circulação do capital, também são decisivos no processo de ampliação dos direitos sociais, uma vez que o indivíduo tende a se sentir mais confiante e mais cidadão quando se vê participando ativamente da dinâmica econômica, ou seja, quando se vê incluído, de alguma forma, nos arranjos do capital.

Amartya Sen¹³⁴ demonstra que a ideia central do desenvolvimento é, inicialmente, um processo que envolve uma série de novas formas de inclusão das pessoas enquanto agentes catalizadoras de mudanças. Todavia, esta condição de agente tende a ser reduzida ou excluída graças a diversos fatores que não estão obrigatoriamente ligados à própria pessoa, como a falta de oportunidades de inclusão, a ausência de renda certa, as ações ou omissões do Estado, dentre outros elementos que justificam o desenvolvimento ou a falta dele.

A importância da garantia das liberdades individuais para o processo de desenvolvimento se justifica, em primeiro plano, graças ao fato de que o segundo deve primar, acima de tudo, pela ampliação das capacidades dos sujeitos. Por esta via, Sen compreende que a expansão das liberdades e dos direitos é capaz de contribuir “muito eficazmente para o

¹³³Cabe destacar que a ausência de políticas desenvolvimentistas federais mais efetivas fora responsável por estimular as colaborações estaduais para direcionar suas políticas fiscais ao processo de concessão de incentivos fiscais voltados às indústrias, visando atrair o capital privado para as localidades como forma de movimentar as dinâmicas econômicas locais, o que não aconteceria na ausência de atrativos financeiros para que as indústrias se estabelecessem nessas regiões. Desta maneira, o crescente esvaziamento do papel da União nas diligências impulsionadoras da economia, firmado a partir do início da década de 1990, motivou os entes subnacionais a legislar de modo descentralizado a fim de capitanear novos investimentos. A premissa fundamental de uma política de benefícios fiscais repousa, portanto, na concessão de incentivos fiscais que visem, não por acaso, estimular o comportamento esperado, neste caso, o estabelecimento de indústrias nas regiões menos desenvolvidas. Neste ensejo, tomando por base a Região Nordeste, que é o lócus desta pesquisa, LIMA e LIMA (2010, p. 567) lecionam que as principais políticas de incentivos fiscais adotadas pelos nove Estados da região referida são: Sistema de Apoio à Indústria e ao Comércio Exterior do Estado do Maranhão – SINCOEX; Lei de Incentivos Fiscais do Piauí – Lei nº 4.859, de 27 de Agosto de 1996; Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI; Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte – PROADI; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Industrial da Paraíba – FAIN; Programa de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco – PRODEPE; Programa de Desenvolvimento Integrado do Estado de Alagoas – PRODESIN; Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial – PSDI; Programa de Desenvolvimento Industrial e de integração Econômica do Estado da Bahia – DESENVOLVE. LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Programas de Desenvolvimento Local na Região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “Guerra Fiscal”, **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

¹³⁴ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2010, p. 20.

progresso econômico”¹³⁵. O autor correlaciona ainda os elementos da renda e da liberdade que os indivíduos possuem para, dentro da lógica econômica, galgar melhores condições de vida, que contribuem diretamente para o processo de desenvolvimento. Segundo ele, um país como o Brasil pode concentrar maiores índices de riquezas do que, por exemplo, a China, todavia, este oferece condições materiais para que as expectativas de vida dos indivíduos sejam superiores às do primeiro¹³⁶. Daí a necessidade de ilustrar o exemplo das expansões individuais como vetores responsáveis pelos aumentos dos índices de desenvolvimento.

O Estado, ao dispor de políticas econômicas que garantam o desenvolvimento das capacidades individuais e coletivas, fomenta as vias necessárias para o desenvolvimento econômico das regiões. Neste sentido, a expansão das capacidades individuais deve ser a motivação primeira do Estado quando formula e implementa políticas desenvolvimentistas, isto é, o estado de bem estar social deve ser a intenção fundamental do Estado na edificação de seu debate sobre o desenvolvimento, posto que a própria constituição do mesmo norteia a sua atuação para o atendimento das necessidades coletivas e, dentre estas, ressalte-se a realização dos direitos fundamentais.

Por estas razões, as relações entre tributação, extrafiscalidade e desenvolvimento econômico são tão fundamentais para o alcance de uma maturidade no debate acerca da garantia dos direitos fundamentais. O Estado brasileiro, ao alocar seus recursos visando o atendimento das suas atividades essenciais, confere aos indivíduos a expectativa de que seus direitos serão atendidos, e isto se dará mediante a parcela que cabe ao Estado, através da formulação de políticas públicas que atendam aos interesses socioeconômicos. Assim, não há como analisar em separado os ideais do desenvolvimento social com o econômico, vez que a junção de ambos corrobora para a expansão das sociedades.

É justamente aí que, na falta de resolução dos conflitos pela via fiscal, o Estado recorre à extrafiscal. De tal maneira, frise-se que privar os indivíduos de serem sujeitos ativos nas etapas do desenvolvimento é, muito mais que os excluir da dinâmica econômica, suprimir parte de seus direitos fundamentais. A extrafiscalidade, caso bem empregada, é essencial tanto para auxiliar no processo de desenvolvimento como também para viabilizar a garantia de direitos

¹³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2010, p. 19.

¹³⁶ “... relaciona-se à dissonância entre a renda per capita (mesmo depois da correção para variação de preços) e a liberdade dos indivíduos para ter uma vida longa e viver bem. Por exemplo, os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PNB per capita do que os de Sri Lanka, China ou Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativa de vida substancialmente mais elevadas do que o primeiro. SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2010, p. 18-19.

fundamentais. No caso da Cultura, em que pese a extrafiscalidade atuar como o cerne de seu financiamento, é necessário que se tome como prioridade um processo de reformulação que, unindo os elementos fiscais e extrafiscais, fortalecendo suas instituições e direcionando recursos pela via direta, sejam capazes de oferecer à Cultura nacional um amparo mais presente, sem tantos entraves, condizente com toda a carga simbólica responsável por fazer do Brasil um país mundialmente (re) conhecido pelos seus elementos culturais.

Compreendida a trama da extrafiscalidade segundo a qual o financiamento cultural nacional opera, o próximo capítulo se dedica a analisar, de forma específica, as emblemáticas leis nacionais de incentivos fiscais para a Cultura. O objetivo é traçar um panorama geral, apresentando o modelo segundo o qual as referidas legislações foi firmado, até adentrar à Lei do Audiovisual Nacional, objeto analisado pela tese. Para comprovar que o modelo de legislação operante se trata de uma tendência política que se fez presente não somente no Brasil, mas também em outros países da América Latina, apresenta-se ainda um panorama sucinto acerca do plano internacional em torno das legislações culturais, como forma de conferir um olhar mais abrangente à análise.

2 OS VETORES RESPONSÁVEIS PELO FINANCIAMENTO DA CULTURA NO BRASIL: PARTICULARIDADES E ANTECEDENTES DA LEGISLAÇÃO AUDIOVISUAL NACIONAL

Conforme pontuado no capítulo anterior, as Normas Tributárias Extrafiscais como um complementos das funções clássicas do Estado Fiscal, para auxiliar o processo de manutenção das atividades deste e garantir o atendimento dos direitos. Por meio delas, o tributo é explorado por outras vertentes, estimulando comportamentos devidos ou desestimulando comportamentos indevidos na relação entre o Estado Fiscal e a sociedade. A Tributação Extrafiscal, assim, se mostra como o componente fundante da Extrafiscalidade, concebida como o caminho que o Estado brasileiro percorre a fim de alcançar objetivos determinados, como o desenvolvimento socioeconômico, a intervenção na economia, a redistribuição de receitas e a reforma social.

Na literatura clássica do Direito Tributário, a Extrafiscalidade é amplamente abordada como um ponto de análise que possibilita, dentre outras frentes investigativas, o aprofundamento da compreensão acerca do fomento de determinados setores econômicos, mediante a concessão de incentivos fiscais, daí convergindo com o objeto de análise desta tese, qual seja, o financiamento da produção cultural, especificamente a atividade cinematográfica e

audiovisual. Neste sentido, Caliendo¹³⁷ pontua que a Extrafiscalidade pode ser analisada sob diferentes óticas, tanto enquanto um fenômeno referente às normas jurídicas que autorizam competências tributárias de natureza ordenadora, interventiva ou restritiva, como também delineando a finalidade do tributo, assim sendo, incorporando efeitos extrafiscais à própria natureza dele.

Por sua vez, Schoueri defende que a Extrafiscalidade abarca todos os casos não vinculados “nem à distribuição equitativa da carga tributária, nem à simplificação do sistema tributário”¹³⁸. De tal maneira, a modalidade extrafiscal demonstra uma orientação para fins que não abrangem a captação de receitas para o erário público, e estas particularidades denotam a necessidade de um tratamento diverso daquele conferido às normas tributárias fiscais. Assim, no cerne da Extrafiscalidade, repousa a compreensão responsável por justificar a sua análise como algo para além da mera fiscalidade, assim sendo, a tributação com fins puramente arrecadatórios. Daí insurge o componente “*Extra*” que delimita a corrente chamada, não por acaso, de Extrafiscal.

Martha Leão¹³⁹, por seu turno, lança uma série de questionamentos acerca das Normas Tributárias Extrafiscais, componentes fundamentais da Extrafiscalidade. Dentre estes, os que melhor se alinham com a problemática ora levantada se mostram a seguir: É possível identificar normas tributárias extrafiscais ou apenas fins extrafiscais dentro das normas fiscais? Normas Tributárias Extrafiscais são sujeitas ao regime tributário? Paralelamente, Caliendo¹⁴⁰ pontua ainda que os elementos das normas tributárias com fins extrafiscais se concentram em componentes como o fim constitucional pretendido, o meio utilizado e a técnica adotada.

A partir dessa retomada, o presente capítulo se dedica a analisar a Extrafiscalidade em sua feição de componente central responsável pelo financiamento da produção cultural nacional, através das leis de incentivos fiscais e com uma atenção especial para a Lei do Audiovisual Nacional, objeto analisado pela tese. Sendo os Direitos Culturais referenciados

¹³⁷ CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 01 set. 2021.

¹³⁸ SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, p. 32.

¹³⁹ LEÃO, Martha (a). Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

¹⁴⁰ CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 01 set. 2021.

pelo texto constitucional¹⁴¹, a sua viabilidade se mostra como um dos fins pretendidos pela Extrafiscalidade, tal qual pontua a lição de Caliendo explanada no parágrafo anterior. De tal maneira, o atendimento (ou não) dos referidos direitos, seja pela via da fiscalidade ou extrafiscalidade, na modalidade de financiamento direto ou indireto, se tornou terreno fértil de investigação para diversos ramos do conhecimento, inclusive o jurídico, assentando a pertinência da tese.

De tal maneira, o esforço deste capítulo é o de demonstrar as variadas nuances que resultam da determinação do Estado brasileiro eleger na Extrafiscalidade a principal fonte de financiamento da cadeia cultural nacional, com especial atenção para a produção cinematográfica. A partir daí, busca-se refletir acerca dos vícios ou virtudes que têm no referido formato o nascedouro de todas as instabilidades que circundam a temática do financiamento da Cultura no Brasil, amplamente criticada por trabalhadores e pesquisadores do ramo, por sua tão conhecida insuficiência e pelas demais razões que são descortinadas ao longo da tese.

Aqui, a tônica empregada assume o início do olhar legislativo proposto pela tese, adentrando tanto nos modelos de financiamento cultural de alguns países latinos, conhecidas inspirações para o caso brasileiro, como também analisando o histórico das leis de incentivos fiscais culturais nacionais, até chegar ao momento de início das atividades da Agência Nacional do Cinema (Ancine), instituição responsável pelo fomento, fiscalização e regulação da atividade cinematográfica e audiovisual nacional. Tem-se no período de fortalecimento das atividades da Ancine a grande virada da análise levantada pela tese, conforme demonstra o desenvolvimento do terceiro capítulo. A intenção do capítulo é analisar a evolução da legislação cultural nacional ao longo do tempo e fornecer o substrato teórico necessário para fundamentar a análise empírica desenvolvida ao longo do terceiro capítulo.

2.1 OLHARES SOBRE O FINANCIAMENTO CULTURAL NA AMÉRICA LATINA: ALGUNS REFLEXOS PARA O CASO BRASILEIRO

A construção socio-histórica da América Latina impele um tratamento cuidadoso para toda a questão (cultural), econômica, política e social surgida no seio de uma localidade como esta, massacrada por processos colonizatórios que resultaram em chagas que até hoje são sentidas no raso e no profundo. Eduardo Galeano¹⁴² pontua que, na divisão internacional do

¹⁴¹ “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” (CF/88, art. 215).

¹⁴² GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1978, p. 7-8.

trabalho, alguns países se especializaram em ganhar e outros em perder. No caso da América Latina, em suas veias abertas, a especialidade no perder foi fincada ainda nos remotos tempos em que “os europeus renascentistas se aventuravam pelos mares cravando os dentes na garganta” daquilo que Galeano também chama de “Nossa Comarca no Mundo”. Com a Cultura, não é diferente.

Passados os séculos, a América Latina permaneceu na mesma condição de subalternidade perante os países mais ricos, existindo, conforme aponta Galeano, para satisfazer as necessidades alheias, “como fontes e reservas de petróleo e ferro, (...) matérias-primas e alimentos, destinados aos países ricos que, consumindo-os, ganham muito mais do que ganha a América Latina ao produzi-los”¹⁴³. Mais uma vez, com a Cultura, não é diferente. Tampouco, por acaso. A Cultura que se manifesta em solo latino convive com constantes ameaças, seja pela colonização contemporânea que aqui se adentra junto com o produto cultural europeu e norte-americano, sejam pelos modelos de financiamento que necessitam de urgentes revisões em diversos países, incluindo o Brasil. Este último, portanto, configura o objeto analisado pelo tópico presente.

Néstor García Canclini, ao narrar os conflitos multiculturais advindos como consequências da globalização, rememora a dependência socio/cultural/econômica da América Latina diante da Europa, em tempos remotos, que foi transferida e concentrada para os Estados Unidos da América e se estende até os dias atuais. É por este caminho, portanto, que o autor descreve amplamente a América Latina e a Europa como “Subúrbios Culturais de Hollywood”¹⁴⁴, tendo em vista que, uma vez que as indústrias do entretenimento representam a segunda maior fonte de rendimentos de exportações dos Estados Unidos da América¹⁴⁵, não é por acaso o investimento maciço no setor, muito menos as estratégias super eficientes (e agressivas) para estabelecer os produtos culturais norte-americanos em solo latino, promovendo uma verdadeira colonização contemporânea da Cultura.

É nessa problemática que a construção defendida neste tópico se debruça, na busca por analisar um dos pontos incisivos responsáveis por elucidar tanto os principais elementos que circundam o financiamento cultural nos países da América Latina, sempre dominados por leis de incentivos fiscais, como também e, não por acaso, as razões pelas quais o referido serviu

¹⁴³ GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1978, p. 8-9.

¹⁴⁴ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997, p. 141-154

¹⁴⁵ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997, p. 142.

como inspiração para o modelo de financiamento existente no setor cultural brasileiro, que também se baseia, primordial e repetidamente, na sistemática de incentivos fiscais.

Nesse caminho, debate acerca da intervenção do Estado no desenvolvimento econômico dos países da América Latina é uma constância explorada por variados ramos do conhecimento¹⁴⁶. No campo das Ciências Sociais Aplicadas, algumas áreas como o Direito, a Economia e a Administração Pública apresentam suas contribuições a fim de construir um entendimento que auxilie na busca pela compreensão de uma problemática consensual entre os campos, qual seja, a desigualdade socioeconômica que desde sempre dita as ordens no território latino.

José Fiori¹⁴⁷ aponta que as referidas contribuições científicas passaram a contar com maior constância, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), período no qual a pesquisa acadêmica dedicada à problemática latina se desenvolveu voltada para “a discussão normativa do planejamento e das Políticas Públicas, em particular, a Política Econômica.” Nesse período, segundo o autor, é possível constatar duas grandes “agendas hegemônicas” que se consolidaram entre os anos de 1940/1950 e 1980/1990, respectivamente, e que foram responsáveis por orientar as discussões vindouras acerca das pesquisas e políticas econômicas desenvolvidas no decorrer das décadas subsequentes.

A partir daí, é justamente no período após o fim da Segunda Guerra Mundial que a Cultura passa a ser compreendida pelas normativas das Organizações das Nações Unidas (ONU)¹⁴⁸ enquanto componente fundamental para promover a transformação e a conscientização das sociedades contemporâneas. Rompendo com o paradigma anteriormente firmado, que relacionava a Cultura como um instrumento de erudição responsável por incentivar um processo de estratificação social, os elementos culturais passam enfim a ser compreendidos e tratados como condições elementares para auxiliar a construção da identidade dos grupos sociais, dignificando suas existências nas variadas formas de expressões, além de (rea)firmar o compromisso do Estado com o desenvolvimento sociocultural.

¹⁴⁶ O mapeamento do referido debate já foi apresentado por diversos autores que propagam suas lições em variados campos do conhecimento. Pode-se contar, por exemplo, com a “Economia do Desenvolvimento” de Hirschman (1981), bem como com as ideias preconizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da qual se tem na obra de Bercovici valiosa contribuição. BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

¹⁴⁷ FIORI, José Luís. Estado e Desenvolvimento na América Latina, **Revista de Economia Contemporânea**, n. 2020, v 1. p. 1-23. Disponível em: www.revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 22 out. 2021.

¹⁴⁸ Documentos globais importantes podem ser citados para ilustrar o caso descrito, a exemplo do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966) e da Convenção para o Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (ONU, 1972), dentre outros.

As cartas oficiais da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) vêm compreendendo as políticas culturais como um conjunto de princípios, operações, práticas e procedimentos de gestão administrativas que atuam como bases para a ação cultural de um governo. De tal maneira, pressupõe-se a existência de um espaço organizado de ação cultural que viabilize a criação de infraestruturas, normativas e vias de financiamento que oportunizam o desenvolvimento dos fazeres e saberes culturais dos grupos sociais. Significa, portanto, algo para além de ações isoladas a curto prazo, abarcando o desenvolvimento de intervenções estratégicas que devem ser desenvolvidas, segmentadas e monitoradas a fim de oportunizar o aprimoramento do cursos da ação cultural do Estado.

Néstor García Canclini¹⁴⁹, por sua parte, concebe as políticas culturais segundo o conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, as instituições civis e os grupos comunitários organizados com o intento de orientar o desenvolvimento simbólico das sociedades, satisfazer as necessidades culturais da população e obter o consenso necessário para um tipo de ordem e de transformação social.

O autor enfatiza ainda que, a partir do cenário firmado pela UNESCO, as políticas culturais dos países latinos deixaram de ser motivos de debates estritamente doutrinários em revistas literárias ou suplementados em revistas de fim de semana, passando enfim a expressar a sua verdadeira finalidade, qual seja, enquanto instrumento estratégico utilizado para promover o desenvolvimento social local. É neste entendimento que a política cultural avança dos domínios do Estado e obtém condições favoráveis para se manifestar no âmbito da sociedade e, não por acaso, da ciência.

É a partir daí que alguns temas como os Direitos Culturais, as Políticas Culturais e o Financiamento Cultural passam a ser incorporados como elementos constitutivos da ideia de Cultura, sem os quais a mesma não encontra condições viáveis para se manifestar nas sociedades contemporâneas. Assim, temas afetos à questão cultural e que antes caminhavam em apartado, como os Direitos Autorais e o Mecenato Cultural, passaram a trabalhar em conjunto com o amplo espectro analítico dos Direitos Culturais.

Nesse caminho, a compreensão da Cultura enquanto setor econômico estratégico também foi consolidada, paulatinamente, por diversas vertentes científicas, de tal maneira que a intervenção do Estado no seu desenvolvimento se tornou mais presente. Isto porque, em que pese a importância socioeconômica que a Cultura representa, a viabilidade de seus modos de

¹⁴⁹ CANCLINI, Néstor García. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

criar e se disseminar sempre foi uma questão preocupante em solo latino, graças ao cuidado - ou à falta de- que as organizações estatais locais sempre dedicaram aos seus elementos culturais, resultando no enfraquecimento da pauta perante as organizações políticas, institucionais e orçamentárias.

De meados da década de noventa em diante, houve uma tendência acadêmica considerável que apontava para os novos rumos que a política cultural latina deveria seguir para alcançar o seu desenvolvimento integral e sustentável. Em tal sentido, George Yúdice¹⁵⁰ ressalta que o modelo de análise da política cultural que até então existia deveria ser rompido na busca pelo tão esperado desenvolvimento: já não eram bastantes os estudos que miravam puramente nas convenções da Unesco e recomendações ibero-americanas, criticando o já (re)conhecido status negativo: Ministérios da Cultura estagnados e Secretarias de Cultura contando apenas com as artes e o patrimônio cultural na formulação de suas políticas, com uma compreensão questionável acerca das indústrias culturais, da comunicação e das correlações entre a Cultura e o desenvolvimento econômico. Tais fatos, por si, justificavam a urgência de uma modificação das estruturas que os Estados sempre dispuseram para os seus setores culturais.

Ademais, Yúdice destaca outra dura crítica direcionada à política cultural outrora firmada na América Latina que, baseada nos moldes neoliberais, foi implementada tão somente para lidar com a crise econômica que assolou a região desde o início da década de oitenta, responsável por transformar a Cultura em uma cruel e verdadeira *comodity* que abriu os mercados culturais latinos para que a produção cultural dos Estados Unidos da América aqui se firmasse, sobretudo os produtos audiovisuais, gerando grandes riquezas para as produtoras culturais norte-americanos, sempre beneficiadas pela arrecadação de direitos autorais¹⁵¹. O ponto central aqui abordado repousa na necessária crítica ao modelo de política cultural que foi desenvolvido, se concentrando muito na denúncia massiva à conjuntura encontrada e pouco no desenvolvimento de estratégias eficientes e capazes de sanar os problemas já conhecidos, e que propusessem algo para além das já conhecidas leis de incentivos fiscais.

Novamente Néstor García Canclini¹⁵², em seu renomado título *Consumidores e Cidadão*, leciona uma série de recomendações nas quais a política cultural da América Latina

¹⁵⁰ YÚDICE, George. Inovações na Política Cultural e no Desenvolvimento da América Latina. **Revista Políticas Culturais**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 121-156, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/30408>. Acesso em: 22 out. 2021.

¹⁵¹ YÚDICE, George. Inovações na Política Cultural e no Desenvolvimento da América Latina. **Revista Políticas Culturais**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 121-156, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/30408>. Acesso em: 22 out. 2021

¹⁵² CANCLINI, Néstor García (a). **Consumidores e Cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

deveria se mirar, desde a década de noventa, com o objetivo de romper com a estrutura neoliberal que ditou as tomadas de decisões desde o apagar das luzes do Século XIX. O autor pontua, de modo enfático, que as necessidades culturais das grandes cidades latinas requerem políticas multissetoriais, adaptadas para a realidade de cada zona, estrato econômico, faixa etária e grau de escolaridade dos indivíduos, atendendo às exigências da heterogeneidade de uma localidade tão vasta, cultural e antropologicamente falando, como é o caso da América Latina.

Paralelamente, Márcio Pozzer¹⁵³ aponta que o fenômeno da industrialização desdobrou tardiamente as suas consequências na política cultural latina. Isto porque, enquanto as mesmas políticas em solo europeu se desenvolveram no decorrer do século XIX, o primeiro tratado latino-americano multilateral voltado exclusivamente para a proteção dos bens culturais foi assinado pela União Panamericana somente no ano de 1935.

Tal fato faz referência ao Pacto Roerich, que normatizava as regras necessárias para promover a proteção de bens imóveis, renunciando o respeito e a proteção aos monumentos históricos e culturais dos países latinos, tanto em tempos de paz quanto de guerras. Dado tardar em assumir uma postura interventiva acerca da proteção do patrimônio cultural também pôde ser percebido no Brasil. Esse fator de atraso, aliado aos imperativos políticos neoliberais que sempre dominaram a política cultural nacional, podem ser considerados os principais determinantes para justificar a espinhosa questão do financiamento cultural brasileiro que, não por acaso, em muito se inspirou nos diversos modelos existentes em vários países da América Latina.

Por tal razão, compreensível seja a constatação de que o Brasil comunga, juntamente com diversos outros países latinos, dos mesmos problemas observados quando o assunto é o financiamento cultural. Antônio Albino Rubim¹⁵⁴ ressalta que, no Brasil, em um cenário compartilhado com outras realidades latinas, até mesmo as investigações científicas acerca das políticas culturais são caracterizadas pela dispersão disciplinar e pela dominação de análises empíricas desenvolvidas em períodos, temáticas e espaços específicos. Tal fragmentação se dá, não somente pelas debilidades observadas nos próprios modelos de financiamento cultural adotado pelos Estados latinos, mas também pela pulverização científica com a qual

¹⁵³ POZZER, Márcio Rogério Olivato. Políticas Públicas de Patrimônio Cultural na América Latina: o caso equatoriano. **Revista CPC**, São Paulo, n.1 6, p. 001-208, maio/out. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/68642>. Acesso em: 25 out. 2021.

¹⁵⁴ RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele (Org.). **Teorias & Políticas de Cultura**. Salvador: CULT: EDUFBA, 2007, p. 139-158.

normalmente se trata a problemática da Cultura em todas as suas esferas, e em todos os ramos do conhecimento.

De tal maneira, para compreender as nuances que permeiam a problemática do financiamento cultural nos países latinos, faz-se necessário lançar, inicialmente, um feixe de luz nas teorias Dimensões da Cultura, largamente abordadas pela literatura clássica dos estudos culturais. Em uma localidade como a América Latina, na qual a influência e os impactos identitários dos povos originários se mostram tão presente até os dias atuais, fundamental é que se compreenda os modos de intervenção nos quais uma política pública de Cultura deve se comportar. É neste sentido, portanto, que as dimensões Antropológica e Sociológica da Cultura se manifestam.

Isaura Botelho¹⁵⁵ esclarece que, em que pese ambas as dimensões – a Antropológica e a Sociológica – sejam igualmente importantes, do ponto de vista de uma política pública, elas devem ser trabalhadas seguindo estratégias diferentes. A autora enfatiza que, na dimensão Antropológica, “A Cultura se produz através da interação social dos indivíduos, que elaboram seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas”. Assim, a Cultura fornece aos indivíduos aquilo que é chamado por Michel de Certeau¹⁵⁶ de “Equilíbrios Simbólicos e Contratos de Compatibilidade”. Neste sentido, Botelho ressalta que, para que a Cultura, em sua dimensão antropológica, seja atingida por uma política, é necessário que haja, fundamentalmente, uma reorganização das estruturas sociais e uma distribuição de recursos econômicos¹⁵⁷.

Os componentes responsáveis pela formação etnolinguística dos países latinos são alguns dos responsáveis por justificar a importância do aprimoramento científico, político, jurídico e institucional da dimensão Antropológica da Cultura. Isto serve, sobremaneira, como forma de proteção dos elementos culturais existentes na localidade, a fim de evitar que os avanços do tempo e do capital privado sejam vilões da própria Cultura, do próprio povo.

Aqui, cabe adendo a uma espécie de solidariedade intergeracional que deve ser firmada pelos grupos sociais latinos a fim de proteger suas Culturas. Na tentativa de dar conta da vastidão da formação antropológica e linguística das sociedades latinas, Corbera Mori¹⁵⁸

¹⁵⁵ BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

¹⁵⁶ CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994, p. 46-47.

¹⁵⁷ CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994, p. 74-75.

¹⁵⁸ MORI, Angel Humberto Corbera. A Diversidade Linguística e Cultural Latino-Americana, os Direitos Linguísticos dos Povos Originários e o Papel Social do Linguista. In: LIMA, Emanuel F; AURAZO, Carmen S. (Orgs.). **Identidade e Diversidade Cultural na América Latina**. Porto Alegre: Editora Fi, 2017.

destaca que o documento oficial apresentado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), divulgado durante a Conferência Mundial sobre os Povos Indígenas da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2014, contabilizou um total de 826 povos tradicionais distribuídos em solo latino-americano, além de indicar com uma população aproximada de 45 milhões de pessoas.

Sobre a dimensão Sociológica da Cultura, Isaura Botelho¹⁵⁹ também enfatiza que esta não se constitui no plano cotidiano do indivíduo, mas sim em um âmbito especializado. É uma produção elaborada com a intenção de construir determinados sentidos, a fim de alcançar algum tipo de público, por meio de elementos específicos de expressão. Para que tal intenção se realize, há a dependência de um conjunto de fatores capazes de propiciar aos indivíduos as condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de seus talentos, da mesma forma que deve existir também os canais que permitam a circulação de tais expressões. Em outras palavras, segundo a autora, a referida dimensão faz referência ao conjunto diversificado de “demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas”¹⁶⁰ da Cultura, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Tal dimensão compõe um universo que gere e interfere em um circuito organizacional cuja complexidade é responsável por transformá-la no foco da atenção das políticas culturais, o que, inevitavelmente, relega a dimensão Antropológica à mera ideia do discurso. Assim, tem-se um circuito organizacional que deve estimular, de diversas maneiras, a produção, a circulação e o consumo de bens culturais, atentando sempre para a importância socioeconômica que os mesmos imprimem em sua gênese.

De tal maneira, é por meio da dimensão Sociológica que um Estado deve oferecer as condições políticas, orçamentárias e institucionais necessárias para que as suas expressões culturais encontrem condições favoráveis de manifestação e fruição, em uma ordem que deve observar a demanda da Cultura a partir de suas duas pontas: de um lado, a classe de trabalhadores e trabalhadoras do meio, que devem contar com condições operacionais para a realização de seus fazeres profissionais, respeitando as variadas nuances observadas em todas as linguagens da cadeia produtiva cultural; do outro lado, a sociedade, que constitui os grupos de consumidores dos produtos culturais, para os quais existe uma expressão normativa de

¹⁵⁹ BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

¹⁶⁰ BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

direito ao consumo cultural presentes em variadas cartas constitucionais e documentos oficiais internacionais.

Com base nos elementos até aqui explanados, é possível compreender que uma política cultural, quando busca o cumprimento efetivo de seu papel, precisa delimitar muito claramente o seu escopo de atuação, isto é, deve, prioritariamente, ser tratada de forma setorializada e não chamar para si a resolução de problemas que fogem de suas responsabilidades. Assim, uma política desta natureza, para que opere com base no princípio da eficiência, precisa ser tratada com exclusividade, o que constantemente é desrespeitado em vários países latinos, inclusive o Brasil que, não raro, apensa a pauta da Cultura a tantas outras, como a Educação, os Esportes, o Turismo, daí surgindo as infinitas Secretarias multi pautas, que operam como verdadeiros conglomerados de demandas que deveriam ser tratadas em apartado.

Infortunadamente, essa foi uma das tantas realidades que circundam a pauta da política cultural latina e que foram recepcionadas pelo Brasil com pouco ou nenhum traço de aprimoramento. Em uma localidade como esta, histórica e fortemente marcada por crises de natureza política, econômica e social advindas de seus processos de colonização, uma política cultural que se proponha a cumprir com suas responsabilidades deve, antes de tudo, participar de um verdadeiro “consórcio de instâncias de poder, precisando, portanto, ter estratégias específicas para a sua atuação diante dos desafios da Dimensão Antropológica”¹⁶¹.

Tal dimensão é aqui pautada de forma especial, tendo em vista que a formação social, histórica e cultural de todos os países latinos, que sofreram fortes influências de seus povos originários, sobretudo com relação às populações indígenas, não pode – ou não deve- espelhar suas políticas culturais sem se dar conta da importância dos referidos grupos para o que a carta constitucional brasileira nomeia como “processo civilizatório nacional” (artigo 215, parágrafo 1º). Todavia, para que tais pontos se encontrem, é fundamental que, dentro das referidas políticas, o componente do financiamento cultural seja levado em consideração de forma mais criteriosa, que rompa com a tradição de concentração da pauta da Cultura a políticas de incentivos fiscais.

Isto porque, não é possível, isto é, viável, que uma política pública se desenvolva sem que haja um orçamento exclusivo e disponível para tal fim. No caso da Cultura, não seria diferente. É por tal razão que a administração cultural deve evocar uma articulação política efetiva das diversas vertentes da administração pública, somando forças institucionais para

¹⁶¹ BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

viabilizar o atendimento dos objetivos esculpidos em sua gênese. Assim, para que uma política cultural se desprenda do plano das ideias e alcance a dinâmica do cotidiano, obtendo impactos sociais e econômicos consideráveis, é necessário que haja uma disposição orçamentária bem articulada para tal fim. É nesta perspectiva, portanto, que a problemática do financiamento cultural na América Latina ganhou diferentes contornos, todavia, levando em conta que todos sempre acabam se encontrando nas pontas iniciais (ou finais) das relações, quais sejam, as crises ou os modelos de incentivos até aqui indicados.

As discussões em torno do desenvolvimento das políticas culturais dos países latinos sempre começam ou terminam no mesmo ponto. Trata-se de uma tentativa de prestar a justa reverência aos componentes identitários de uma localidade extremamente rica em termos de Cultura, que lutam para ver reconhecidos os limites de sua abrangência e, no meio do caminho, encontram crises políticas que resultam no intercalar de períodos de grandes investimentos e altas recessões. A esfera política, portanto, é a grande responsável por moldar a esteira orçamentária que a produção cultural dos países latinos vêm hereditariamente recebendo, sem observar mudanças verdadeiramente impactantes para retirá-la de seus permanentes estados de crises. É nessa realidade, também, que o financiamento cultural brasileiro se encontra, sem grandes perspectivas de mudança.

Com base nos elementos que até aqui foram levantados, o esforço agora é de trazer à tona alguns exemplos de modelos de financiamento cultural que são operacionalizados em alguns países da América Latina, no intuito de destacar algumas inspirações para o padrão de subsídios culturais que foi adotado no Brasil e que, conforme já explanado em outras ocasiões, opera prioritariamente com base em uma sistemática de renúncias fiscais bastante controversa. Aqui, os exemplos apresentados tomam por norte a lição trazida por Néstor García Canclini em seu artigo referência intitulado *Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latino-americano*¹⁶².

No referido artigo, o autor inaugura uma caracterização peculiar acerca dos estudos sobre as políticas culturais nos países latino-americanos, fato que conferiu ao autor o caráter de grande (talvez principal) referência científica do campo. Na ocasião, o Canclini elenca alguns movimentos desenvolvidos ao longo do final do Século XX e que representam verdadeiros avanços no estudo das políticas culturais latinas, sobretudo no que tange as problemáticas do

¹⁶² CANCLINI, Néstor García. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

financiamento e a relação dos Estados com a Cultura. Dentre tais movimentos¹⁶³, o que melhor se encaixa com a questão ora discutida é o que trata do aprimoramento da documentação oficial e do planejamento como ferramentas necessárias para desenvolver e promover a estabilidade fundamental para as políticas culturais desenvolvidas nos países latinos.

Conforme ainda pontua Canclini¹⁶⁴, o apagar das luzes do Século XX foi o período em que se estabeleceu o início dos avanços das políticas culturais latinas, onde os aspectos burocráticos das referidas eram demarcados de forma mais intensa, dificultando o acesso e a compreensão da sociedade acerca do financiamento cultural, ponto responsável por erroneamente caracterizar as políticas culturais como uma área dificultosa, pouco trabalhada ou até mesmo inacessível para a maioria das pessoas. Isto se deve, sem dúvidas, graças aos moldes conferidos às referidas políticas, que não são formuladas com o objetivo de promover um estreitamento dos laços entre o Estado, a Cultura e a própria sociedade.

Com base nesses pressupostos, realiza-se agora um breve itinerário na busca por compreender de que maneira as políticas de financiamento cultural implementadas por alguns países da América Latina foram responsável por espelhar o Brasil e dele tomar outras referências, em uma relação tradicionalmente que se retroalimenta sem que haja um impulso político capaz de solucionar os problemas observados. Tal relação se dá em um contexto já citado em linhas anteriores, onde países com históricos de crises econômicas semelhantes influenciam mutuamente suas tomadas de decisões acerca do financiamento das próprias produções culturais. Tais relações se iniciam ainda na década de oitenta¹⁶⁵, surtindo os efeitos diversos que pavimentam a linha temporal adotada pela análise da tese (1996-2019).

A partir daqui, os modelos de financiamento cultural analisados serão aqueles adotados por Argentina, Colômbia, Chile, México e, por fim e aprofundado, o caso do Brasil. Tal escolha se justifica, uma vez tomado como base o pensamento de Néstor García Canclini como centro teórico assentido para solucionar o conflito levantado pelo tópico. Em que pese a análise do autor no referido artigo datar dos anos de 1987¹⁶⁶, é válido ressaltar que, em se tratando de uma área que encontra tantas dificuldades com o trato estatal, como é o caso da Cultura, os elementos

¹⁶³ CANCLINI, Néstor García (b). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

¹⁶⁴ CANCLINI, Néstor García (b). Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

¹⁶⁵ Por vias da implementação da Lei Sarney, de 1986, primeira Lei Nacional de Incentivo à Cultura. Uma análise mais detalhada dela será lançada mais adiante.

¹⁶⁶ CANCLINI, Néstor García. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

evocados na década de oitenta para fomentar o financiamento cultural dos países analisados, em muito se apresentam até hoje, a exemplo da persistente adoção dos programas de incentivos fiscais enquanto cernes do custeio ora analisado.

2.1.1 Argentina

No exemplo argentino, o ponto alto do financiamento cultural foi a criação do *Fondo Nacional de las Artes* (FNA) que, enquanto autarquia independente fundada em 1958, exerceu grande influência não somente no país, como também na política cultural da América Latina como um todo. Prova disso, Gilioli e Chaves¹⁶⁷ pontuam que o Fundo Argentino serviu como modelo para estabelecer mecanismos de financiamento semelhantes em vários outros países, bem como para o Fundo Internacional de Promoção da Cultura da Unesco, criado em 1974. Contudo, enfatizam os autores que, depois de quinze anos de criação, o Fundo Argentino sofreu mudanças consideráveis em sua administração, o que acabou restringindo a sua abrangência.

Néstor García Canclini¹⁶⁸, ilustra o modo como as políticas de financiamento cultural desenvolvidas em países como Argentina, Brasil, México e Peru se encontram e podem se mirar, umas nas outras, visando o fortalecimento de suas Culturas Populares. Segundo o autor, há uma problematização cientificamente avançada nesses países, que dá conta da necessidade de que o patrimônio cultural difundido inclua tanto os produtos da Cultura Popular como também uma reelaboração crítica das políticas voltadas às Culturas Eruditas, balanceando-as em relação às necessidades mais urgentes observadas na produção da Cultura Popular. Contudo, ressalta Canclini, que em todos esses países há fortes setores que renegam tal reformulação, dando vazão ao surgimento de diversas lutas políticas e ideológicas que tão somente atravancam o desenvolvimento do financiamento cultural nos países latinos.

De tal maneira, percebe-se que, no decorrer das décadas de 1960 a 1980, a política cultural argentina assumiu um forte compromisso conjunto com diversos outros países da América Latina, no sentido de fomentar a valorização de suas próprias identidades nacionais¹⁶⁹, esperando como consequência imediata um desenvolvimento sociocultural capaz de trazer

¹⁶⁷ GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada: aspectos conceituais e análise de caso**. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021.

¹⁶⁸ CANCLINI, Néstor García. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

¹⁶⁹ LIMA, Santiago. Políticas Culturales en la Argentina: mecenazgo y rol del Estado. **Revista de Teoría y de Crítica Teatral**, n. 11, jul. 2010. Disponível em: users/usuario/Downloads/politicas-culturales-en-la-argentina-mecenazgo-y-rol-del-estado.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

consequências econômicas positivas. Esta foi uma estratégia desenvolvida a fim de retirar do imaginário latino a ideia de que suas identidades étnicas eram inferiores aos bens culturais desenvolvidos com base na estética europeia ocidental, fato que até hoje se opera como uma clara manifestação do pensamento colonizado, responsável por atravancar o desenvolvimento das matrizes identitárias das culturas populares dos países latinos.

Nesse caminho, as políticas culturais da Argentina se desenvolveram marcadas por dois elementos centralizadores: o primeiro, dava conta da grande parte das atividades culturais centradas apenas entre os movimentos artísticos e sociais, pouco se concentrando na problemática do patrimônio cultural. Já o segundo, em termos burocráticos, centrava os equipamentos culturais existentes, como teatros, museus, bibliotecas e conservatórios, no Ministério da Cultura e, a partir da década de 1970, passaram a ser concentrados na Secretaria de Cultura, exatamente como ocorreu no Brasil, que por muito tempo apensou a pauta da Cultura no Ministério da Educação¹⁷⁰.

Segundo Lia Calabre¹⁷¹, o interregno entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000 foi marcado por uma forte crise econômica na Argentina, que afetou todos os setores, incluindo a própria Cultura. No ano de 2004, segundo a autora, foi elaborado um novo Plano de Cultura no país, reafirmando a necessidade de dotações financeiras para o setor e com o objetivo de promover o apoio necessário para que as áreas artísticas e organizações populares se aparelhassem, a fim de viabilizar o fortalecimento da identidade cultural nacional. Assim, o ano de 2006 foi marcado pela realização do Primeiro Congresso Argentino de Cultura, *Hacia Políticas Culturales de Estado: Inclusión Social y Democracia*. Quadro semelhante se observou no Brasil, no início dos anos 2000, período de maior expansão tanto dos Fundos de Cultura, especialmente aqueles voltados ao fomento da indústria cinematográfica a partir do processo de fortalecimento das atividades da Agência Nacional do Cinema (Ancine), elementos que são aprofundados no decorrer da tese.

Atualmente, o Fundo Argentino opera vinculado ao Ministério da Cultura e fornece os subsídios para o fomento das atividades artísticas e culturais, da mesma forma como ocorre nos Fundos de Cultura brasileiros. As Leis de Incentivo à Cultura, comumente chamadas de Mecenato Cultural, da forma majoritária que existem no Brasil, com o oferecimento de

¹⁷⁰ GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada: aspectos conceituais e análise de caso**. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021

¹⁷¹ CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. **Revista Escritos**. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, a. 7, n. 7, p. 323-345, 2013. Disponível em: <http://escritos.rb.gov.br/numero07/artigo12.php>. Acesso em: 30 nov. 2021.

deduções fiscais para os incentivadores dos projetos culturais, ainda são incipientes na Argentina. Conforme apontam Gilioli e Chaves¹⁷², não há uma lei de incentivo à Cultura argentina operante na esfera federal. Em Buenos Aires, o ano de 2006 foi marcado pela promulgação da Lei nº 2.264, regulamentada em julho de 2007, que trabalha basicamente da mesma forma da Lei Rouanet no Brasil, prevendo a participação do capital privado no financiamento de projetos culturais nas mais diversas linguagens.

Hernán Lombardi¹⁷³ ressalta que, pelo fato de se tratar de uma política recente, ainda não há dados contundentes acerca dos impactos e resultados da *Ley del Mecenazgo Cultural de Buenos Aires*¹⁷⁴. Segundo o autor, a ausência de uma Lei Federal de Incentivo à Cultura reflete, em certa medida, a desconfiança que a sociedade argentina guarda com relação à gestão cultural dos entes governamentais e até mesmo relativamente aos patrocínios da iniciativa privada. Um verdadeiro contrassenso opera nesse cenário, tendo em vista que tanto o consumo cultural proeminente observado na Argentina como os fortes elementos identitários de sua Cultura, a exemplo do Tango, fazem da Argentina um dos países que guardam a receita de sucesso da impulsão econômica oriunda da clássica união entre Cultura e Turismo.

Em que pese a similaridade do ponto de vista dos Fundos de Financiamento da Cultura e do molde das Leis de Incentivo à Cultura, a grande diferença dos modelos financiadores da produção cultural existentes entre Argentina e Brasil repousa na existência maciça das leis culturais de incentivos fiscais que existem no Brasil, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, que conferem à realidade brasileira uma maior abrangência no fomento das indústrias culturais, tendo em vista a possibilidade de operar a partir de diferentes modalidades fiscais, em consonância com a capacidade de cada ente federativo gerir os seus respectivos tributos. Todavia, em que pese tal ponto positivo, o fato é que o referido modelo de financiamento cultural é insuficiente para corresponder à vastidão da produção cultural que existe no Brasil, e isto se dá pelas razões que serão aprofundadas ao longo da tese.

¹⁷² GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada: aspectos conceituais e análise de caso**. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021.

¹⁷³ LOMBARDI, Hernán. **Aportes Financieros del Sector Privado a las Artes**. Palestra proferida em seminário internacional realizado na Facultad de Ciencias Económicas da Universidad de Buenos Aires, jul. 2008.

¹⁷⁴ Ley de creación del Régimen de Promoción Privada de la Cultura.

2.1.2 Colômbia

A historiografia das políticas culturais na Colômbia também apresenta um desenvolvimento semelhante ao quadro observado em boa parte dos países da América Latina, inclusive o Brasil. Todavia, Jaime Ruiz-Gutiérrez¹⁷⁵ compreende que a mudança constitucional que se atravessou no contexto colombiano no ano de 1991 foi responsável por ampliar o papel da Cultura no país, consolidando suas futuras políticas culturais para o século que estaria por iniciar. Neste sentido, tal marco referencial se deu como resposta para as mudanças ocorridas dentro do processo participativo do Estado colombiano, que culminou no aumento da participação popular e na valorização da diversidade cultural do país. Assim, a Cultura colombiana passa enfim a ser encarada como um recurso capaz de fornecer ao contexto internacional uma visão completa da sociedade local.

Nesta perspectiva, a primeira vez que se concebeu o termo Cultura em território colombiano enquanto um instrumento estatal foi no Século XIX¹⁷⁶, ocasião na qual a referida é ilustrada enquanto um elemento capaz de “civilizar um povo inculto, tendo em vista que um povo culto é um povo educado¹⁷⁷”, segundo também concebe Ruiz-Gutiérrez¹⁷⁸. A consequência de tal direcionamento, para além do tratamento preconceituoso com os elementos da Cultura Popular, refletiu-se em uma política cultural mais voltada para o caráter educacional, por vezes relegando o entendimento da própria Cultura, que deve ser tomado em primeiro plano.

¹⁷⁵ RUIZ-GUTIÉRREZ, Jaime. Entre o sonho e a realidade: o caso das Políticas Culturais na *In: Colômbia Perspectivas sobre Política e Gestão Cultural na América Latina*. **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 18, jul./dez./2015. São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

¹⁷⁶ RUIZ-GUTIÉRREZ, Jaime (a). Entre o sonho e a realidade: o caso das Políticas Culturais na *In: Colômbia Perspectivas sobre Política e Gestão Cultural na América Latina*. **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 18, jul./dez./2015. São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

¹⁷⁷ A ideia de Cultura Erudita não é uma construção social das elites econômicas contemporâneas. Ela surge, nas regências dos regimes autoritários europeus, com vistas a diferenciar a “Baixa Cultura” da “Alta Cultura”. Neste sentido, tal definição faz busca pela valorização de critérios autônomos, como o da produção cultural segundo a construção supervalorizada da autonomia, da magia da criação e do gênio incerto. LOPES, João Teixeira. **Da democratização à democracia cultural**. Porto: Ed. Profedições, 2007, p. 36.

Bourdieu considera que esta seja uma autonomia relativa, tendo em vista que os fazedores de cultura estão sempre sujeitos às ações “estruturantes e estruturadas” presentes no campo cultural e artístico. A Cultura Erudita, em linhas gerais, se caracteriza pela pureza de suas obras e referências, pelo refinamento do gosto de quem a consome e pela necessidade de uma capacidade intelectual mais rebuscada de seus admiradores, a fim de compreendê-la. Tal valorização da Cultura, não por acaso, tem raízes bastante controversas, até mesmo preconceituosas, tendo em vista a pretensa ideia de que a erudição presente em seus processos possibilita, conforme aponta Gutiérrez, a “civilização de um povo inculto”, o que, inevitavelmente, acaba por afugentar os modos de pensar/fazer/ser/viver típicos da Cultura Popular, notadamente aqueles ligados às manifestações dos povos formativos dos processos civilizatórios. BOURDIEU, Pierre. **A Distinção: crítica social do julgamento**. Editora Zouk. São Paulo, 2003, p. 116.

¹⁷⁸ RUIZ-GUTIÉRREZ, Jaime. ¿Están las políticas públicas en cultura sujetas a la “cultura” en la cual se generan? Una reflexión a partir del caso colombiano, **Revista de Asuntos Públicos. Escuela de Gobierno (Egob)**, Universidad de los Andes, Bogotá, 2010, p. 74.

Lozano e Campillo¹⁷⁹ defendem que, com base no desenho que a política cultural colombiana foi incorporando, o intento de sua formulação era não menos que a “civilização de uma população atrasada, mestiça, indígena e negra”.

Os países latinos compartilham cicatrizes históricas semelhantes, que abriram fendas em seus processos de construção sociocultural oriundas dos processos de ocupação dos territórios, implantados pelos países europeus. Dentre estas rusgas, a imposição dos elementos culturais do colonizador sobre os colonizados foi responsável pela promoção de um processo de apagamento das influências culturais das civilizações originárias. De modo geral, os países latinos amargam conjuntamente uma sanha de perseguição de suas comunidades indígenas, que até hoje sofrem constantes ameaças de perda de seus territórios e apagamento de seus vestígios ancestrais.

Lia Calabre¹⁸⁰ enfatiza que, ao longo dos processos de independência dos territórios latinos, empreendeu-se a construção de “uma nova identidade cultural, secundarizando, ou mesmo, rejeitando, o viés mestiço, índio e negro, das novas sociedades que se formavam.” As novas identidades que se formavam tinham por base a civilização e a Cultura europeias. Segundo a autora, é justamente nesse contexto que se processa, no decorrer do Século XIX, a criação e o fortalecimento de diversas instituições culturais como museus históricos, bibliotecas nacionais, teatros, bem como a construção de monumentos e a busca pela valorização da literatura, da música e do teatro, como forma de satisfazer aos interesses de uma elite política e econômica interessada na manutenção da identidade colonizadora.

Ao longo do Século XX, diversos países da América Latina, incluindo os tratados nos exemplos aqui explanados, atravessaram várias formas de governo: de autoritários a democráticos, aristocráticos a populares, conservadores a liberais, tradicionais a progressistas, o fato é que cada um desses ciclos representa uma forma com a qual a questão da Cultura é tratada. Lia Calabre defende ainda que, na história das políticas culturais latinas¹⁸¹, é possível encontrar, por exemplo, governos autoritários que só se preocuparam com as questões relativas à censura e à repressão de ideias, ao passo que também existiram governos que construíram e

¹⁷⁹ LOZANO, Ursula; CAMPILLO, Ana Rosa. **Políticas Culturales en Colombia. Discursos estatales y prácticas institucionales**. Bogotá: M&A Editores: Editorial Nomos, 1994.

¹⁸⁰ CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

¹⁸¹ No artigo, a autora centraliza sua análise nos casos das políticas de financiamento cultural presentes na Argentina, Brasil, Colômbia e México, contudo, enfatiza que, dadas as semelhanças dos modelos de gestão cultural instaurados, tal exame também poderia se alargar para os cenários observados em Chile, Uruguai e Peru. CALABRE, Lia. Políticas Culturais: Situação Nacional e Contrapontos Latino-Americanos. In: REIS, Ana Clara; DE MARCO, Kátia (Org.). **Economia da Cultura: Ideias e Vivências**. Rio de Janeiro: ELivre, 2009, p. 323. Disponível em: https://oibc.oei.es/uploads/attachments/405/economia-da-cultura__Brasil.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

reformularam as instituições culturais, ora como forma de manter vivo o processo de dominação cultural fincado pelos colonizadores, ora como meio de incentivar a produção e a difusão de seus elementos antropológicos culturais.

A autora ressalta também que o perfil traçado nas políticas culturais colombianas se alinha com o dos países que investiram na construção e na reformulação das instituições culturais¹⁸², como é o exemplo do Brasil que, apesar de seus nítidos atrasos e inconsistências no que tange a gestão e o financiamento cultural local, pode-se considerar que é um país exemplo no tocante ao desenvolvimento do organograma institucional responsável pelos encaminhamentos da Cultura, muito embora as instituições também se vejam constantemente ameaçadas pelas crises atravessadas. Relativamente a isso, considere-se a própria Agência Nacional do Cinema (ANCINE), órgão analisado pela tese, que exerce um papel fundamental na fiscalização e no fomento da atividade cinematográfica e audiovisual nacional, contando com uma série de particularidades que serão tratadas ao longo da tese.

A década de 1930 na Colômbia foi marcada por uma série de transformações nos campos da Cultura, da educação e da gestão estatal. Como prova, Marta Bravo¹⁸³ ressalta que este foi o período de reestruturação da Biblioteca Nacional, órgão também existente no Brasil¹⁸⁴, da inclusão das aldeias no processo educativo e cultural, do desenvolvimento das artes visuais, da expansão dos serviços de radiodifusão e da indústria editorial.

Nesse tocante, Moraes Júnior¹⁸⁵ pontua que da década de 1950 até o início do Século XXI observou-se, no contexto latino, uma tendência de concentração de esforços com o intento de desenvolver um ambiente capaz de incluir o livro e a literatura no escopo central das políticas culturais e educacionais, processo também sinalizado no Brasil, por meio do processo de fortalecimento institucional da Fundação Biblioteca Nacional.

¹⁸² CALABRE, Lia. Políticas Culturais: Situação Nacional e Contrapontos Latino-Americanos. In: REIS, Ana Clara; DE MARCO, Kátia (Org.). **Economia da Cultura: Ideias e Vivências**. Rio de Janeiro: ELivre, 2009, p. 323. Disponível em: https://oibc.oei.es/uploads/attachments/405/economia-da-cultura__Brasil.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021

¹⁸³ BRAVO, Marta E. Políticas Culturales en Colombia. In: **Compendio de Políticas Culturales**: documento de discusión 2009. Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2009.

¹⁸⁴ BRASIL, Fundação Biblioteca Nacional. **Depositária oficial do patrimônio documental e bibliográfico nacional**. Disponível em: <https://www.bn.gov.br/sobre-bn/historico>. Acesso em: 30 nov. 2021.

¹⁸⁵ MORAES JÚNIOR, João Vanderlei. **Notas sobre a participação de organismos multilaterais na construção de políticas culturais para acesso ao livro e promoção da leitura no Brasil e na Colômbia**. Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_JoaoVanderleiMoraesJunior_Notas_sobre_a_participacao_de_organismos_multilaterais_na_construcao_de_politicas_culturais.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

Em outra oportunidade, Moraes Júnior¹⁸⁶ ainda analisam que, ao percorrer o itinerário de intervenções dos Estados do Brasil e Colômbia para a promoção da leitura e do acesso ao livro, é perceptível a presença de uma série de organismos multilaterais que trabalham em conjunto com o objetivo de desenvolver uma política pública baseada na inserção de temas relacionados à biblioteca pública, à promoção da leitura, à produção editorial e da economia do livro no âmbito das políticas culturais dos Estados.

O autor defende ainda que tal cenário se fortaleceu entre os países latinos a partir do ano de 1994, quando publicado o Manifesto IFLA/UNESCO Sobre Bibliotecas Públicas¹⁸⁷. Para além, percebe-se que a presença da UNESCO foi fator determinante para o alinhamento da construção das políticas culturais latinas, especialmente com relação aos exemplos ora explanados. Em 1978, a cidade de Bogotá sediou a Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais na América Latina e Caribe, promovida pela Unesco¹⁸⁸, contribuindo para o amadurecimento das discussões acerca do financiamento cultural nos países latinos.

Assim, resulta-se que a principal semelhança dos modelos de gestão cultural existentes entre Brasil e Colômbia é, para além das pactuações firmadas perante os organismos internacionais, o desenvolvimento dos organogramas institucionais da Cultura que, em ambos os países, contam com uma série de órgãos e legislações específicos e aparelhados com o fito de atender às especificidades de cada linguagem cultural. É nesse norte que Monica Cubillos¹⁸⁹ define que a descentralização da gestão cultural colombiana é uma categoria central para o avanço da formulação de políticas culturais que se iniciou em 1974 e, conforme avançou, também descentralizou as atividades culturais, sendo fundamental para incorporar as crianças e jovens como núcleos centrais dos objetos formulados pelas políticas públicas culturais.

2.1.3 Chile

O Chile possui uma das economias mais sólidas da América Latina. Este pode ser considerado um caso peculiar para a realidade latino-americana, sobretudo em termos ligados

¹⁸⁶ MORAES JÚNIOR, João Vanderlei. Políticas Culturais do Livro e Leitura no Brasil: contexto, avanços e desafios. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**, Salvador, EDUFBA, v. 6, p. 179-199, 2010.

¹⁸⁷ IFLA/UNESCO. **Manifesto da IFLA/UNESCO Sobre Bibliotecas Públicas**. 1994. Disponível em: <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/public-libraries/publications/PL-manifesto/pl-manifesto-pt.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

¹⁸⁸ CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

¹⁸⁹ CUBILLOS, Monica Cristina. Desafíos de la participación y la descentralización en la gestión de políticas culturales en las ciudades, **PragMATIZES - Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, a. 8, n. 14, out. 2017/mar. 2018. Disponível em: <http://www.pragmatizes.uff.br>. Acesso em: 30 nov. 2021.

ao crescimento de determinadas atividades econômicas, aqui incluindo a Economia da Cultura. Nesta perspectiva, a economia chilena é hoje uma das poucas dentre as latinas a conviver, por longos períodos, com a junção do crescimento econômico com baixas taxas de inflação. Rondinel, Sanaglio e Pedroso¹⁹⁰ assim concordam que a experiência chilena vem sendo observada como um novo paradigma de crescimento econômico entre as demais economias em desenvolvimento.

Tal dinâmica de crescimento pode ser apontada também como um fator determinante para o desenvolvimento de diversos setores econômicos que acabam, por vezes, esquecidos dos entre muros das economias tradicionais, aqui se destacando os eixos culturais e criativos. Para melhor compreender, segundo a definição firmada pela UNESCO¹⁹¹, a “Indústria Cultural ou Criativa abrange tudo que envolve a criação, produção e comercialização de produtos e serviços criados a partir da criatividade humana.” O componente econômico, se dá tendo em vista que os produtos oriundos dessas criações passam a adquirir um valor de mercado. Assim, comensurar a participação econômica das indústrias culturais é possível a partir do estabelecimento de parâmetros responsáveis pela valoração dos bens produzidos a partir da criatividade humana.

Tal aferição, muito embora seja mais comum em países desenvolvidos, a exemplo dos Estados Unidos e Austrália¹⁹², ainda não se tornou uma prática nos países em desenvolvimento, dentre os quais se pode citar o caso latino. Embora os componentes da Cultura latina sejam conhecidos por suas riquezas em todas as partes do mundo, ainda não há, nem mesmo no Chile, que possui uma economia mais desenvolvida, uma metodologia ágil que abarque todas as variáveis que devem ser levadas em conta quando analisados elementos culturais, especificamente os econômicos. Neste sentido, em que pese o componente do desenvolvimento econômico mais acentuado, Chile e Brasil comungam da mesma realidade com relação à inexistência de políticas mais efetivas para mensurar os impactos econômicos da Cultura.

Um componente que de forma coerente alinha os perfis das políticas de financiamento cultural desenvolvidas em diversos países latinos, sobretudo entre as décadas de 1980 e 1990, é a questão inconveniente das ditaduras militares. Naquelas estabelecidas na América Latina,

¹⁹⁰ RONDINEL, Ricardo; SONAGLIO, Claudia; PEDROSO, Ledi. Economia Chilena: exemplo a ser seguido? **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 17, p. 26-48, p. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5016631_. Acesso em: 26 nov. 2021.

¹⁹¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO) (b), **Culture, Trade and Globalization**. 2000. Disponível em <http://upo.unesco.org>. Acesso em: 26 nov. 2021.

¹⁹² GOUTIER, Hegel, **Cultura na economia: Não apenas a cereja, mas uma grande fatia do bolo**. The Courier, ed. VIII, out./nov. 2008. Disponível em: <http://www.acpeucourier.info/Cultura-na-economiaNao.708.0.html?&L=3>. Acesso em: 30 nov. 2021.

percebe-se uma fusão recorrente entre a política e as forças militares, o que, segundo Camargo e Alves¹⁹³ é o mote necessário para iniciar a repressão dos grupos considerados subversivos, aqui se destacando os coletivos artísticos, culturais e criativos. Por seu turno, Lia Calabre¹⁹⁴ leciona que as décadas de 1980 a 1990 foram marcadas pela reestruturação dos setores culturais de diversos países latinos, incluindo o Brasil e o Chile que, dentre outros, saíram de longos períodos ditatoriais¹⁹⁵ agravados por recessões financeiras que culminaram na desestruturação das indústrias culturais locais. Todavia, os tratamentos dispensados à Cultura em seus processos de reestruturação foram diferenciados.

Neste sentido, percebe-se que Chile e Brasil compartilham um aparelhamento institucional cultural estruturado no final dos períodos marcados por fortes recessões de direitos, dentre os quais se destaca, não por acaso, o de plena participação na vida cultural. Este, portanto, pode ser considerado um dos principais componentes responsáveis por caracterizar as políticas e legislações culturais que foram firmadas nos países latinos que atravessaram períodos ditatoriais, aqui se incluindo também a Argentina, exemplificada no subtópico anterior.

De tal maneira, a intervenção estatal no setor cultural que anteriormente era exercida mediante a repressão dos produtos culturais considerados subversivos, passou a ditar regras também no financiamento dos referidos, especialmente através do modelo de leis de incentivos fiscais voltados ao financiamento cultural que foram estabelecidas, e que são aprofundados ao longo da tese.

Conforme rememora Simón Mandiola¹⁹⁶, observa-se que, historicamente, o desenvolvimento, as ações e o apoio no campo cultural do Chile sempre foram ligados ao setor

¹⁹³ CAMARGO, Cássio M.S.; ALVES, Rafael S. Ditadura Repressão e Música no Chile. **Revista Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v.3, n.2, p. 112-125, ago. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/8861/6471/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

¹⁹⁴ CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CtTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022.

¹⁹⁵ Segundo a definição de Camargo e Alves, ditadura é todo regime político que suprime os direitos democráticos de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, no qual o poder fica restrito aos mandos de um único grupo ou indivíduo específico. De tal maneira, as ditaduras se mostram na contramão dos regimes democráticos, considerados ideais uma vez que são caracterizados pelo direito de participação ativa do povo no governo, mediante a garantia de votar e ser votado. CAMARGO, Cássio M.S.; ALVES, Rafael S. Ditadura Repressão e Música no Chile. **Revista Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v.3, n.2, p. 112-125, ago. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/8861/6471/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

¹⁹⁶ MANDIOLA, Simón Palominos. **Chile In: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe**. 16. ed. Brussels: International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA), Lab for Culture, European Heritage Network, ConnectCP, 2014. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/web/chile.php>. Acesso em: 20 dez. 2021.

da educação. Da mesma forma, o Brasil também possui um histórico de união, bastante problematizada, entre os campos cultural e educacional, daí remonta a sigla do Ministério da Educação e Cultura (MEC) que, por sinal, já há muito não corresponde à realidade de nenhum dos setores. O autor enfatiza ainda que tais cenários também são sinalizados em países como a Argentina e diversos outros de língua hispânica, que se operam independentemente do grau de proximidade entre os dois campos, do período histórico observado ou das matrizes ideológicas que aproximam -ou separam- ambos os campos. Para Mandiola¹⁹⁷, portanto, este é um indício que aponta que o setor cultural não deve ser pensado isoladamente no processo de desenvolvimento de políticas públicas, eis que ele pode operar em conjunto com o campo educacional.

Outro ponto de similaridade da política cultural chilena para com a brasileira é a questão da forte intervenção estatal no campo, notadamente em períodos marcados por ditaduras militares. Precisamente, entre as décadas de 1960 a 1980, as políticas culturais haviam sido progressivamente construídas no decorrer do século XX foram, em boa parte, desmanteladas. Gilioli e Chaves apontam que, no referido período, muitos artistas e intelectuais exilaram-se do país, acentuando a divisão política e ideológica que já existia na sociedade chilena, culminando para aquilo que se convencionou chamar de “Apagão Cultural¹⁹⁸”, nascedouro dos movimentos artísticos e culturais de resistência contra o sistema repressivo que ali ditava as ordens.

Com o processo de abertura política que marcou os Estados latinos entre as décadas de 1980 e 1990, resultando no alcance de uma série de direitos e garantias, o debate sobre o dever estatal de promoção e ampliação dos direitos sociais ressoou também no campo cultural. No Chile, a década de 1990 foi marcada pela nova interpretação de que a Cultura poderia atuar como um instrumento de salvaguarda das matrizes identitárias nacionais que constantemente se veem ameaçadas pelos impactos negativos da globalização, aqueles abordados por Néstor Canclini em seu clássico *Consumidores e Cidadãos: Conflitos Multiculturais da*

¹⁹⁷ MANDIOLA, Simón Palominos. **Chile In:** Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe. 16. ed. Brussels: International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA), Lab for Culture, European Heritage Network, ConnectCP, 2014, p. 77. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/web/chile.php>. Acesso em: 20 dez. 2021.

¹⁹⁸ Neste sentido, assevera Simón Mandiola (2016) que “Em termos analíticos, as políticas culturais do período autoritário no Chile caracterizam-se (...) pelo uso de meios repressivos por parte do Estado, não somente em termos legais, mas também simbolicamente, criando uma guerra baseada na ideologia da existência de um inimigo interno oposto à memória social do Chile.” MANDIOLA, Simón Palominos. **Chile In:** Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe. 16. ed. Brussels: International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA), Lab for Culture, European Heritage Network, ConnectCP, 2014. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/web/chile.php>. Acesso em: 20 dez. 2021.

*Globalização*¹⁹⁹. Ao contrário do intervencionismo ideológico pregado pelo regime militar, a tônica adotada na política cultural, dali por diante, foi de valorização dos princípios da liberdade de expressão, da pluralidade cultural e da autonomia da Cultura²⁰⁰.

A fim de viabilizar tais previsões e promover o fomento necessário para o desenvolvimento da produção cultural, o Chile aprovou, na década de 1990, a sua *Ley de Donaciones Culturales*²⁰¹, que concede deduções tributárias para pessoas físicas e jurídicas que apoiem o financiamento de projetos culturais aprovados pelo mecanismo. Ainda em 1991, foi instituída a *Comisión para la Cultura*, responsável por identificar, pela primeira vez na história chilena, a necessidade de implementação de instâncias de coordenação governamental, em conjunto com a sociedade civil, na busca pela obtenção da sinergia necessária entre o Estado e a sociedade para, enfim, garantir a promoção e a permanência da produção cultural chilena²⁰².

Este último ponto se apresenta como o de maior similaridade entre as políticas de financiamento cultural construídas nos territórios do Brasil e do Chile, ambos após longos períodos de repressão por parte das ditaduras militares. A *Ley de Donaciones Culturales* está para a sociedade chilena no mesmo patamar em que se encontra Lei Federal de Incentivo à Cultura para o Brasil²⁰³. Promulgadas, respectivamente, em 1990 e 1991, ambas são tão semelhantes em termos históricos, jurídicos e tributários, que ficaram conhecidas pelos nomes de figuras que foram importantes no decorrer dos seus processos de desenvolvimento: para o Chile, *Ley Valdés*; para o Brasil, *Lei Rouanet*.

Legislações diferentes, em países diferentes, que todavia demonstram em suas linhas e entrelinhas a mesma tendência política: a tentativa do Estado de se desvencilhar da obrigação pelo investimento direto na Cultura, lançando tal incumbência para a iniciativa privada, a qual convencionou-se chamar de incentivadora.

¹⁹⁹ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

²⁰⁰ GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada: aspectos conceituais e análise de caso**. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021.

²⁰¹ “La *Ley de Donaciones Culturales*, mas conocida como “*Ley Valdés*”, es un mecanismo que estimula la intervención privada (empresas o personas) en el financiamiento de proyectos artísticos y culturales. Apunta a poner a disposición de la cultura nuevas fuentes de financiamiento y se encamina a asegurar un acceso regulado y equitativo a las mismas, para beneficiar a la más amplia gama de disciplinas, actividades, bienes y proyectos artísticoculturales. CHILE, **Manual de Uso de la Ley de Donaciones Culturales (Ley Valdés)**. Santiago, 1990. Disponível em: https://www.uach.cl/uach/_file/manual-de-donaciones-culturales.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

²⁰² GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada: aspectos conceituais e análise de caso**. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021

²⁰³ Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet. BRASIL, **Lei Federal nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, “Lei Rouanet”**. 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, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

2.1.4 México

O México é um exemplo isolado de país latino que investe de forma mais massiva na valorização dos elementos antropológicos de sua Cultura²⁰⁴. Tal qual ocorreu no Brasil quando vigentes os arranjos políticos responsáveis pelas criações da Fundação Nacional do Índio (Lei nº 5.371/1967) e da Fundação Cultural Palmares (Lei nº 7.668/1988), pode-se afirmar que o México é um país que preza, em alguma medida, pela valorização da memória de seus povos tradicionais. Todavia, combinando com a realidade que é compartilhada pelos demais países latinos, o desenvolvimento e a implementação de políticas de financiamento cultural são um grande desafio para o Estado mexicano.

Não se pode olvidar o fato de que o México carrega uma simbologia importante no que tange o processo de abertura da América Latina para viabilizar a formulação, modernização e implementação de políticas culturais. Mariella Pitombo²⁰⁵ sublinha que, a partir da década de 1970, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), aperfeiçoando as tratativas que vinham sendo processadas desde os anos cinquenta acerca da Cultura, organizou a antológica Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (Mondiacult)²⁰⁶, realizada na Cidade do México, em 1982. Na ocasião, foi a primeira vez que o mundo presenciou um debate formal, no campo das organizações internacionais, correlacionando a Cultura com o desenvolvimento econômico²⁰⁷ e esboçando, como nunca antes visto, a importância do investimento em Cultura e o respeito à diversidade cultural e aos povos tradicionais²⁰⁸.

²⁰⁴ BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

²⁰⁵ PITOMBO, Mariella. Cultura e Desenvolvimento: uma agenda para as Políticas Culturais. **Revista Antropológicas**, a. 20, p. 215-239, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaantropologicas/article/download/24029/19491>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁰⁶ Da Mondiacult resultou o documento que ficou internacionalmente conhecido como **Declaração do México** (1985). ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Conferência Mundial sobre Políticas Culturais: Mondiacult**. México, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 26 nov. 2021.

²⁰⁷ DIAS, Caio Gonçalves. Ordem do Dia: uma análise do trabalho da UNESCO em torno das Políticas Culturais (1979-1982). **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 165-184, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/NSK3DQLW7vXCz5SN9rQYD7j/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²⁰⁸ A Mondiacult foi responsável por firmar uma análise da Cultura em seu aspecto mais amplo, da forma como bem coloca, “engloba además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Conferência Mundial sobre Políticas Culturais: Mondiacult**. México, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 26 nov. 2021.

Paralelamente, Renata Rocha²⁰⁹ também ressalta que outro marco considerável para o processo de institucionalização das políticas culturais em solo latino foi a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, em 1948, antecedente institucional do Mondiacult que, pela primeira vez, referiu oficialmente a Cultura enquanto um Direito. Assim, a importância de tal normatização para o reconhecimento e a garantia dos direitos ligados à dimensão antropológica da cultura, especialmente aqueles afetos aos povos e comunidades tradicionais, se tornou um elemento fundamental para o avanço dos Direitos Culturais nas localidades latinas, que concentram porções consideráveis de grupos originários ainda preservados, a exemplo das comunidades indígenas e afrodescendentes.

É nesse caminho que a política cultural mexicana se pavimenta, conforme citado em ocasião anterior, prestando forte reverência à valorização dos seus componentes antropológicos. Márcio Pozzer²¹⁰ aponta que a origem das políticas culturais mexicanas está relacionada à luta pela independência do país com relação à Espanha, como uma estratégia visando a afirmação a identidade nacional e rompendo com a estrutura colonial. Nesse intento, foram criados movimentos nacionalistas que aprofundaram os estudos culturais com o objetivo de promover a valorização do passado indígena, assim resultando na fundação, em 1825, do *Museo Nacional de Mexico*. Posteriormente, o que se observou foi um processo de ampliação da salvaguarda da identidade nacional mexicana, especialmente no que se refere ao fortalecimento da memória dos povos originários. Os dados do IberCultura Viva México²¹¹ dão conta que, logo na década de 1970, foi instituída a Direção Geral de Culturas Populares, Indígenas e Urbanas (DGCPIU), como forma de compromisso com o estudo, a difusão, a promoção e o desenvolvimento das culturas populares mexicanas.

Lia Calabre²¹² enfatiza que, desde o início do Século XX, há no México uma preocupação acentuada com os grupos populares, fato compreensível em virtude do processo de nacionalismo revolucionário que o país atravessou, responsável pelo fortalecimento de suas

²⁰⁹ ROCHA, Renata. Políticas Culturais na América Latina: uma abordagem teórico-conceitual. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 9, n. 2, p. 674-703, jun./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/16765>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²¹⁰ POZZER, Márcio Rogério Olivato (b). México e a constituição da Política de Patrimônio Cultural em Museus ao longo do Século XX. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, n. 35, p. 114-136, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/230407>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²¹¹ Vinculado à Secretaria Geral Ibero-americana (Segib), o Programa IberCultura Viva conta com um Conselho Intergovernamental voltado ao aprofundamento dos estudos de Políticas Culturais de Base Comunitária, formado por representantes dos 11 países membros: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Espanha, México, Peru e Uruguai. **IBERCULTURA VIVA. Programa de Políticas Culturais de Base Comunitária**. Disponível em: <https://iberculturaviva.org/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

²¹² CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. **Revista Escritos**. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, a. 7, n. 7, p. 323-345, 2013. Disponível em: <http://escritos.rb.gov.br/numero07/artigo12.php>. Acesso em: 30 nov. 2021.

bases culturais originárias. Assim, em 1939 foi criado o Instituto Nacional de Arqueologia e História (Inah), responsável pela salvaguarda do patrimônio histórico e arqueológico nacional, bem como pela formação de professores e pesquisadores de Cultura. Fato semelhante também ocorreu no Brasil, que em 1937 inaugurou sua instituição congênere, que é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Tal ponto esclarece, mais uma vez, a relação de pertinência entre os arranjos políticos, jurídicos e institucionais que nortearam o desenvolvimento das políticas culturais nos países latinos no decorrer do Século XX.

Relativamente à cadeia cinematográfica e audiovisual, é possível inferir que o México vivencia situação também bastante semelhante à do Brasil, ou seja, com forte ação interventiva do Estado nos processos de fiscalização e fomento. Novamente, Lia Calabre²¹³ ressalta que a década de 1950 representou uma época áurea de investimento do cinema mexicano, incluindo-o no grupo das artes consagradas, fato asseverado com base no aumento dos investimentos do Estado no setor, tal qual ocorreu no Brasil outrora, bem como por meio dos processos de desenvolvimento e fortalecimento de instituições e legislações culturais para além daquelas já citadas acerca da valorização da identidade nacional. A partir desse processo de consolidação jurídica e institucional, criou-se mecanismos como o *Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanias* (1974) e a *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (1976).

2.2 BRASIL: A CONTROVÉRSIA DAS LEIS DE INCENTIVOS FISCAIS PARA A CULTURA

O financiamento cultural no Brasil sempre foi encarado como um fardo por parte do Estado. Prova disso é que o principal mecanismo financiador é, em verdade, uma carta branca para que a iniciativa privada decida, à sua própria curadoria, quais são os produtos culturais meritórios a serem financiados. É nessa esteira que as Leis de Incentivos Fiscais para a Cultura se debruçam no Brasil desde a década de oitenta, e até os dias atuais se apresentam como a matriz do financiamento da produção cultural realizada em território nacional, aqui se destacando, de forma especial, a atividade mais dispendiosa dentre as linguagens culturais, qual seja, a cadeia cinematográfica e audiovisual, objeto de análise da tese e que conta pelos motivos apresentados no decorrer da pesquisa, com a operação de uma lei de incentivos fiscais específica para o seu financiamento.

²¹³ CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. **Revista Escritos**. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, a. 7, n. 7, p. 323-345, 2013. Disponível em: <http://escritos.rb.gov.br/numero07/artigo12.php>. Acesso em: 30 nov. 2021.

Nesta perspectiva, o objetivo deste tópico jamais seria esgotar a problemática infundável que resulta de um modelo de financiamento tão controverso, como é o caso da política de incentivos fiscais para a Cultura. Improvável seria, também, mapear todos os percalços decorrentes de um mecanismo de custeio tão ultrapassado e refutado por parte dos grupos especializados – e diretamente impactados – pela insuficiência do modelo. De tal maneira, a intenção aqui empregada é de iniciar uma reflexão mais centrada na problemática da tributação extrafiscal (simplesmente falando, de incentivos fiscais) congregada ao setor cultural nacional, posto que esta foi a escolha do Estado brasileiro quando firmada a principal ferramenta de financiamento da cadeia cultural pátria.

Para tanto, busca-se lançar uma reflexão acerca das principais marcas deixadas na cadeia cultural nacional em decorrência de um modelo de financiamento que, sabidamente, jamais esteve à altura de uma produção cultural tão frutífera e diversificada, como é o caso da brasileira, que há muito ganhou o estandarte de Indústria Cultural²¹⁴. A partir daqui, se introduz e interconecta o glossário clássico dos estudos acerca do financiamento cultural, ocasião na qual são abordados conceitos como o Mecenato (conhecido como Doação Cultural), o Patrocínio Cultural, o Investimento Cultural, dentre outros, com o intento de fornecer o substrato terminológico necessário para a compreensão do cenário de onde emerge a sistemática de incentivos fiscais que baseia as Leis Nacionais de Incentivo à Cultura.

Por tal caminho, é a partir deste tópico que as atenções da tese se voltam de maneira central à análise das referidas legislações, iniciando-se com a primeira Lei Federal de Incentivo à Cultura²¹⁵, promulgada na década de oitenta e revogada poucos anos depois, até que finalmente se achegue à Lei do Audiovisual Nacional, objeto da tese, firmada nos anos noventa após uma série de tensões políticas que marcam a produção cinematográfica nacional.

A legislação sobre o audiovisual nacional opera, portanto, sob os mesmos moldes das demais legislações culturais nacionais, com poucas adaptações. Paralelamente, traz-se ainda uma reflexão no tocante à atuação da Agência Nacional do Cinema (Ancine), posto que esta é a responsável pela regulação, fomento e fiscalização da atividade cinematográfica e audiovisual

²¹⁴ Teixeira Coelho traça um paralelo bastante interessante entre os conceitos de Indústria Cultural, Meios de Comunicação de Massa e Cultura de Massas, esclarecendo que todos surgem do mesmo processo, qual seja, uma consequência do fenômeno da industrialização. É através das alterações do quadro aí observado que são produzidos os modos de produção e a forma do trabalho humano que determinam esse tipo particular de indústria, qual seja, a cultural, e outro tipo singular de cultura, a de massas. A partir daí, são implantados os princípios que vigoram na produção econômica generalista: o uso crescente de máquinas, a submissão do ritmo humano de trabalho ao ritmo das máquinas, a exploração do trabalhador e a divisão do trabalho. Esses são apenas alguns dos traços que demarcam a sociedade capitalista liberal, da qual se extrai as principais características daquilo que se convencionou chamar de Indústria Cultural: revolução industrial, capitalismo liberal, economia de mercado e sociedade de consumo. COELHO, Teixeira (a). **O que é Indústria Cultural**. Brasília: Ed. Brasiliense, 1993.

²¹⁵ Conhecida como *Lei Sarney* (Lei Federal nº 7.505/1986).

nacional e, não por acaso, é dela a incumbência da gestão da Lei do Audiovisual Nacional, razão pela qual optou-se pela análise conjunta de ambos os elementos.

A literatura especializada dos Direitos Culturais há muito vem dando conta das incongruências observadas, por razões adversas, naquilo que se converteu como a base do financiamento cultural do Brasil. Em um país que congrega signos culturais e identitários rechaçados por boa parte da população, alvos de constantes preconceitos e julgamentos equivocados, a exemplo dos elementos antropológicos herdados pelos povos originários, não é de se admirar que os produtos culturais advindos de tais circunstâncias já se acheguem com enorme desvantagem quando pleiteados os seus financiamentos.

De tal maneira, há uma conhecida desigualdade estrutural que, pelos motivos aduzidos a seguir, são responsáveis por conferir uma série de discrepâncias que impossibilitam a efetiva concretização do financiamento da cadeia cultural nacional de maneira isonômica, tal qual prevê a constitucionalização contemporânea do Direitos Culturais.

Yacoff Sarkovas²¹⁶ esclarece que, muito embora a Cultura e as Artes movimentem uma parte significativa da economia mundial, os recursos delas advindos não são suficientes para suprir as demandas insurgentes de dois eixos tão complexos e diversificados. É dessa insuficiência que, segundo Sarkovas, emerge a necessidade de amparo de outras três fontes de financiamento, complementarmente diversas, quais sejam: a atuação do Estado, responsável por fomentar a criação artística e cultural de seus nacionais; o investimento social privado, considerado uma evolução histórica do Mecenato, por meio do qual as instituições e a sociedade se tornam agentes de desenvolvimento social e, por fim, o patrocínio empresarial, atuando como uma estratégia de construção de marcas e de estreitamento do relacionamento com o público.

Desta feita, é da junção desses três elementos que insurge a repisada política de incentivos fiscais para a Cultura, adotada como matriz do financiamento da produção cultural não somente no Brasil, mas, conforme exemplificado nos subtópicos anteriores, em diversos outros países da América Latina, que conosco comungam das mesmas fragilidades políticas, orçamentárias e institucionais quando o assunto é a Cultura.

No Brasil, conforme citado noutra senda, desde a década de oitenta, o incentivo fiscal é o grande responsável pelo custeio da agenda cultural nacional. Contudo, a grande diferença da metodologia utilizada no Brasil é que, ao contrário dos demais países, aqui é concedida a permissão para que o contribuinte, além de abater de sua renda bruta as doações concedidas aos

²¹⁶ SARKOVAS, Youssef. O Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil. **Revista D'Art**, 2005, Disponível em: http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%C3%A0%20cultura%20no%20brasil.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

programas e projetos culturais, há também a possibilidade de dedução dos valores doados sobre os impostos a pagar²¹⁷.

Foi na década de setenta que se deu o nascedouro das discussões acerca da escolha do modelo de renúncia fiscal como o principal sustentáculo do financiamento cultural nacional. Assim, em 1972, auge do regime militar no país, tramitou no Congresso Nacional um Projeto de Lei de autoria do então Senador José Sarney, que previa a instauração de políticas de incentivos fiscais para promover o financiamento da Cultura no Brasil. Nos anos seguintes, o projeto foi apresentado por Sarney em mais quatro ocasiões distintas²¹⁸, todas sem sucesso, até que, no ano de 1986, enfim se aprova o controverso modelo de financiamento da cadeia cultural nacional vigente até os dias atuais. Batizada de Lei Sarney, por razões autoexplicativas, o fato é que o número de críticas que o mecanismo recebe por parte da comunidade especializada é inversamente proporcional quando comparado à quantidade de reformulações urgentes e necessárias para promover um financiamento cultural equitativo.

No panorama político nacional, um dos pontos de maior destaque no tocante à Cultura, para além de sua histórica debilidade orçamentária e institucional, é o quase que total esvaziamento de sua dimensão pública, asseverado pela inexistência de uma normatização abrangente capaz de contemplá-la de forma perene, sistemática, articulando três pilares compreendidos como fundamentais para a promoção de um financiamento cultural eficiente: o fortalecimento das instituições culturais, o estabelecimento de subsídios permanentes e independentes de renúncia fiscal, e o monitoramento periódico das metas e projetos traçados pelos Sistemas de Cultura estabelecido pelo artigo 126-A da Constituição Federal de 1988²¹⁹.

É desse cenário controverso que despontam as conhecidas e contraditórias Leis Nacionais de Incentivo à Cultura. Conhecidas, pois, conforme já citado noutra oportunidade,

²¹⁷ SARKOVAS, Youssef. O Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil. *Revista D'Art*, 2005, Disponível em: http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%C3%A0%20cultura%20no%20brasil.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

²¹⁸ MATURANA, Márcio. **Lei Sarney foi pioneira no Incentivo à Cultura**. Portal Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/20/lei-sarney-foi-pioneira-no-incentivo-a-cultura>. Acesso em: 03 jan. 2022.

²¹⁹ Conforme previsão contida no artigo 216-A da Constituição Federal de 1988. O Sistema Nacional de Cultura (SNC) se configura como um processo de gestão e promoção das políticas culturais traçadas com o escopo de serem permanentes e democráticas, pactuadas entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e a sociedade. O SNC é, assim, articulado com base em um regime colaborativo, descentralizado e participativo, com vistas à democratização do acesso à Cultura, cujo principal objetivo é a promoção do desenvolvimento humano, social e econômico comungado com o pleno exercício dos Direitos Culturais. O parágrafo 2º do artigo citado supra estabelece os componentes do Sistema Nacional de Cultura, que devem operar nas respectivas esferas federativas, quais sejam: I – órgãos gestores da cultura; II – conselhos de política cultural; III – conferências de cultura; IV – comissões intergestores; V – planos de cultura; VI – sistemas de financiamento à cultura; VII – sistemas de informações e indicadores culturais; VIII – programas de formação na área da cultura; e IX – sistemas setoriais de cultura.

há muito tempo operam como a base do financiamento cultural nacional, o que lhes confere uma considerável notoriedade. Contraditórias, pois, analisando o aporte dos elementos teóricos e empíricos descortinados ao longo da tese, percebe-se que definitivamente falham com o cumprimento da máxima constituinte de democratização do acesso às fontes da Cultura nacional. Tal falha se dá, dentre outros motivos, pela ausência de readequações periódicas e permanentes no modelo, com vistas a garantir a atualização necessária para acompanhar a dinamicidade característica do fazer cultural de um país como o Brasil. Desta feita, é fundamental atentar aos perfis políticos que ditavam (e ditam) as regras na formulação das políticas culturais nacionais desde a década de oitenta, ocasião da promulgação da primeira lei nacional de incentivos culturais. É nesse tocante, portanto, que a dialética se concentra a seguir.

Os mecanismos de incentivos fiscais voltados ao financiamento cultural sempre existiram no Brasil de forma indireta, todavia, apenas no ano de 1986 se traduziram através de uma legislação exclusivamente voltada ao escopo cultural.

A partir daí, abriu-se o precedente necessário para transformar os referidos mecanismos nos principais mantenedores das atividades culturais no país. Tal cenário se expressou a partir da constatação (previsível) de que a produção cultural nacional não encontrava condições de sobrevivência apenas com recursos próprios (e parcos), ocasião na qual o Estado brasileiro encontrou uma maneira bastante refutável para promover o custeio da referida cadeia: incentivar as pessoas físicas e a classe empresarial a investirem parte de seus impostos no financiamento dos projetos culturais previamente habilitados pela lei e, conseqüentemente, lograr descontos de natureza tributária.

Uma estratégia, no mínimo, perspicaz, por parte de um Estado que nunca tratou o financiamento cultural como prioridade das agendas orçamentárias. A política de incentivos fiscais, apesar de suas conhecidas inconsistências, não foi a primeira expressão estatal a comprovar que a manutenção da produção cultural nunca foi exatamente uma prioridade por parte do planejamento político nacional. Antônio Albino Rubim²²⁰ traz uma visão bastante realista e abrangente do itinerário das políticas culturais no Brasil, responsável, segundo ele, por originar as “três tristes tradições” bastante repisadas pelos Estudos Culturais no Brasil. O autor pontua os desafios advindos das tentativas de firmar a Cultura como um eixo prioritário no debate político, costurando os elementos que caracterizam o descaso do Estado brasileiro

²²⁰ RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, 184. ed., v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

para com a Cultura, quais sejam: ausência, autoritarismo e instabilidade, reafirmados por uma política de incentivos fiscais que transfere para a iniciativa privada a cartada final quanto ao financiamento de uma demanda que deveria ser assumida de forma direta pelos cofres públicos.

Por esse caminho, o plano do desenvolvimento das políticas culturais no Brasil é talvez o componente que melhor traduz o histórico de oscilações que marcam os elementos institucionais e econômicos no país. Significa dizer que, a cada tensão política que o Brasil atravessa, a Cultura sempre é o eixo mais penalizado. Prova maior disso é o itinerário de morte e vida que o Ministério da Cultura experiencia desde a sua fundação originária, em 1985²²¹. Paradoxalmente, o período do regime militar no Brasil (1964-1985) representou, ao lado da série de supressões de direitos e liberdades individuais, um verdadeiro avanço no tocante à política cultural. Isto porque, conforme aponta Renato Ortiz²²², concomitante à censura, o regime militar demonstrava interesse em modernizar os aparatos da Comunicação e da Cultura, fosse por meio da ação direta do Estado ou por vias da iniciativa privada.

Nesse tocante, Fernando Burgos²²³ aponta que, na área da Comunicação, as grandes emissoras de TV passaram a ampliar suas programações nacionais, ponto estimulado graças à criação da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), em 1965, e do Ministério das Comunicações, em 1967. No campo da Cultura, observou-se um fortalecimento institucional com a criação de órgãos como a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme), no ano de 1969, da Fundação Nacional de Artes (Funarte), em 1975, dentre outros. Paralelamente, a iniciativa privada unia forças na busca pelo estabelecimento de uma indústria cultural fomentada pela criação de um mercado editorial, fonográfico e publicitário que, costurado com a ação estatal, buscava o desenvolvimento de um cenário capaz de promover o financiamento cultural.

Nunca é demais apontar todos os irreparáveis prejuízos que o regime militar trouxe à sociedade brasileira. As marcas de um período tão repressivo ainda podem ser observadas, de diversas formas, sendo facilmente identificáveis até mesmo na própria disposição institucional que determinadas políticas se manifestam até hoje.

²²¹ O Ministério da Cultura do Brasil foi fundado no ano de 1985, durante a gestão de José Sarney (1985-1990), por meio do Decreto Federal nº 91.144. Antes disso, a Cultura era gerida nas dependências do Ministério da Educação que, entre 1953 e 1985, se chamava Ministério da Educação e Cultura (MEC).

²²² ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988, p. 25.

²²³ RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, 184. ed., v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

A forma como o Estado brasileiro se colocou perante a Cultura durante o período ditatorial faz prova do interesse que sempre existiu para controlar as atividades culturais e artísticas no país, de modo que a expansão institucional explanada no parágrafo anterior não se apresenta exatamente como um compromisso firmado pelo regime militar com o desenvolvimento da Cultura, mas sim como uma forma de (tentar) manter a produção cultural, intelectual e artística nacional batendo continência ao regime em tempo integral.

Assim, o controle do Estado brasileiro perante as ações culturais passou a se manifestar de diversas formas, seja imprimindo a própria marca estatal em todas as ações relativas à Cultura, seja concedendo a um ente particular, designado incentivador cultural, a livre associação de sua marca nos produtos culturais que deveriam ser financiados diretamente pelo Estado. Tal associação entes particulares *versus* produtos culturais gera perante a maioria da população, qual seja, aquela grossa camada que não possui um amplo conhecimento acerca da legislação nacional de incentivos culturais, a ideia errônea de que o financiamento das cadeias culturais no país é uma prerrogativa livremente gerida pela iniciativa privada, quando que, na realidade, esta é uma atribuição estatal constitucionalmente determinada.

Estes são apenas alguns dos imbróglis que caracterizam a problemática atuação do Estado enquanto garantidor do acesso às fontes da Cultura nacional. Contudo, a forma mais emblemática que demarca a presença do Estado brasileiro na Cultura é, dentro das “três tristes tradições” circunscritas por Albino Rubim²²⁴ as que ele próprio definiu como: ausência e instabilidade. Um Estado ausente, que nunca se dedicou a investir em uma política de financiamento cultural perene, sistemática e democrática; instável, uma vez que, não importa o quanto o tempo passe, a Cultura permanece no lugar de eixo mais atingido pelos os colapsos políticos, orçamentários e institucionais que o Brasil atravessa, cabendo considerar que o histórico de crises é amplo.

Tais ausências e instabilidades ganham uma considerável notoriedade diante da constatação de que a pauta da Cultura é corriqueiramente marcada pelas oscilações que a pasta enfrenta desde a sua fundação, alternando, em sua estrutura, alguns curtos períodos de maior importância, quando ganha o status de Ministério da Cultura, em contraponto com os diversos -e longos- momentos de rebaixamento institucional, quando assume o corpo de Secretaria Especial da Cultura, sempre apensada a outras pastas que, igualmente, deveriam ser tratadas e

²²⁴ RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, 184. ed., v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

geridas de forma exclusiva, com orçamentos, organogramas, legislações e corpo de profissionais próprios.

É nesse contexto de precariedade que se processa o cenário ideal para o desenvolvimento de uma política de incentivos setoriais capaz de, aparentemente, solucionar um problema para o qual nunca se buscou uma solução realista e adequada: financia-se a produção cultural nacional sem que o Estado nela invista de maneira direta, resultando no barateamento do gasto social²²⁵, além de estreitar os laços com a iniciativa privada, doravante incentivadora cultural, ao mesmo passo em que segue a tendência que já vinha sendo adotada por diversos países da América Latina, qual seja: a formulação e implementação de Leis de Incentivos Fiscais para a Cultura. Acerca destas, as linhas a seguir buscam elucidar os principais jargões técnicos, responsáveis por esboçar de forma sistemática suas linhas de atuações tão características e pouco usuais para além dos entre muros dos estudos da Dimensão Sociológica da Cultura²²⁶.

As Leis Federais de Incentivo à Cultura operam com base em uma metodologia bastante singular. O Incentivo Fiscal à Cultura, desde o início de sua abordagem, assumiu a forma de dedução de impostos concedidos a pessoas físicas ou jurídicas como forma de compensação pelo gasto efetivado mediante o apoio aos projetos culturais previamente habilitados²²⁷.

Significa dizer que, trocando em miúdos, a legislação de incentivos fiscais para a Cultura se processa no Brasil, desde sempre, da seguinte maneira: os projetos culturais se inscrevem nas leis de incentivo, buscando a habilitação de suas planilhas orçamentárias. Caso aprovados, os responsáveis pelos mesmos saem em busca da parte mais difícil: a captação do incentivador, pessoa física ou jurídica, a qual é dada a voluntariedade de ceder (ou não) parte de seus impostos devidos para promover o financiamento do produto cultural habilitado.

Para a operacionalização das leis culturais de incentivos fiscais, foram eleitas três principais frentes de cobertura: Doação Cultural, Patrocínio Cultural e Investimento Cultural. Teixeira Coelho²²⁸ adentra em cada uma delas, categorizando-as com base na seguinte perspectiva: a modalidade Doação Cultural se processa com a transferência de recursos aos

²²⁵ O Gasto Social se refere às despesas relacionadas às seguintes setoriais orçamentárias: Previdência Social, Assistência Social, Educação, Saúde, Trabalho, Organização Agrária, Cultura e Desporto e Lazer. Para maiores informações ver o Relatório de Acompanhamento Fiscal do Instituto Fiscal Independente: IFI, Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal do ano de 2017**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

²²⁶ Dimensão já referida nos tópicos anteriores.

²²⁷ Maiores aprofundamentos em: COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Ed. Iluminuras, FAPESP, 1999.

²²⁸ COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Ed. Iluminuras, FAPESP, 1999, p. 214.

produtores (ou empreendedores) culturais para o desenvolvimento das obras ou produtos culturais, sem que exista, por parte do incentivador, interesses de retorno econômico ou de marketing. Assim, a modalidade da Doação é a correspondente direta da evolução do famoso Mecenato Cultural.

Já na modalidade Patrocínio Cultural, Coelho destaca, inicialmente, que esta é a correspondência literal do Marketing Cultural. Nela, há a transferência dos recursos para os produtores culturais, em busca da viabilidade do projeto apoiado, contando com finalidades claramente publicitárias, promocionais e de retorno institucional positivo. A referida, portanto, é a modalidade mais danosa para os projetos culturais que buscam o fortalecimento de dimensões que não são contempladas por um apelo publicitário explícito, a exemplo dos produtos que prezam pelo fortalecimento dos elementos da cultura popular²²⁹. Por fim, o Investimento Cultural se refere à transferência de recursos para produtores culturais, com vistas à realização de projetos que garantam a participação do incentivador nos eventuais lucros financeiros advindos dos projetos²³⁰. É esta a modalidade que possibilita a cobrança de ingressos ou venda de produtos advindos do projeto cultural incentivado.

Percebe-se que a referida modulação de financiamento, que ditou a regra geral do custeio cultural nacional, foi responsável por suscitar uma série de novas conceituações que se firmaram nos estudos da Cultura. Assim, para além da tríade Doação/Patrocínio/Investimento Cultural referida nos parágrafos anteriores, outra figura passou a ocupar um lugar centralizado nos estudos ora discutidos: trata-se do Marketing Cultural, expressão fiel da modalidade Patrocínio, que se tornou uma peça fundamental para a compreensão da operação do modelo de financiamento cultural operante no país. Isto se dá, uma vez que os entes particulares encontram no retorno de marketing o principal estímulo para apoiar os projetos culturais habilitados pelas leis de incentivo.

Diversos são os autores que se dedicam à análise do referido, aqui cabendo destacar a definição de Micky Fischer²³¹, que compreende o Marketing Cultural como algo positivo, apesar dos entraves estruturais encontrados para a sua efetivação. Segundo o autor, tem-se no referido mecanismo um recurso utilizado com o objetivo de fixar e promover a marca de uma

²²⁹ COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Ed. Iluminuras, FAPESP, 1999, p. 214.

²³⁰ COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Ed. Iluminuras, FAPESP, 1999, p. 215.

²³¹ FISCHER, Micky. **Marketing Cultural: Legislação, Planejamento e Exemplos Práticos**. São Paulo: Ed. Global, 2002, p. 47.

empresa ou entidade privada por meio do apoio a ações culturais, estratégia que conta com o auxílio efetivo da sistemática das leis de incentivos.

Prova de que as referidas legislações operam com base em uma lógica de retorno de publicidade que busca a garantia de benefícios para os entes particulares é que, no ano de 1995, o Governo Federal lançou a famosa cartilha-convite à iniciativa privada, denominada *Cultura é um Bom Negócio*²³², na qual é possível perceber as reais intenções do espírito legislativo das leis culturais, quais sejam, tratar a Cultura nacional como moeda de troca em um balcão de negócios e entregar o poder decisório acerca do financiamento cultural aos anéis do capital privado.

Foi com base nessas incompatibilidades que o Estado brasileiro dispôs e até hoje mantém a estruturação responsável por promover o financiamento da produção cultural nacional. De forma equivocada, retirou-se do Estado a responsabilidade pelo investimento direto na Cultura, eixo estratégico para o desenvolvimento socioeconômico das localidades, e concedeu-se à iniciativa privada a palavra final quanto aos produtos culturais financiáveis. Uma postura contraditória, tendo em vista a disposição constitucional que incumbe ao Estado a responsabilidade pela garantia do exercício dos Direitos Culturais e a viabilidade do acesso às fontes da Cultura nacional. Contudo, esta não foi a compreensão do legislador pátrio ao desenvolver os mecanismos ora descritos, que até hoje subsistem como a principal fonte de custeio da cadeia cultural nacional.

A partir dessas linhas introdutórias, apresenta-se nos próximos tópicos a construção de uma análise exclusiva sobre o percurso evolutivo das leis federais de incentivos fiscais culturais. Assim, inicia-se a discussão com um exame sobre a Lei Sarney (nº 7.505/1986), por se tratar da primeira legislação cultural de incentivos fiscais do país; na sequência, sonda-se a Lei Rouanet (nº 8.313/91), operante até os dias atuais enquanto financiadora generalista da produção cultural e, finalmente, chega-se à Lei do Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993), que é o objeto de análise da tese.

²³² O *Cultura é um Bom Negócio* é um documento oficial emblemático nos estudos sociológicos da Cultura brasileira. Trata-se de uma cartilha na qual o Governo Federal buscou, ainda no ano de 1995, propor um convite para que o capital privado se sentisse atraído a atrelar seu nome aos projetos culturais habilitados pelas leis de incentivos culturais. Nesta perspectiva, Fischer atribui o quadro de pouco engajamento empresarial observado a uma série de obstáculos globais, dentre os quais destaca: a pouca tradição brasileira no que tange o patrocínio cultural; o quase total desconhecimento das leis de incentivos fiscais para a Cultura por parte do empresariado; a falta de dados estatísticos sobre o investimento em cultura, dentre outros (págs. 47-48).

BRASIL, Ministério da Cultura. **Cartilha “A Cultura é um Bom Negócio”**. 1995. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1049484/RESPOSTA_PEDIDO_cultura%20um%20bom%20negcio.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

FISCHER, Micky. **Marketing Cultural: Legislação, Planejamento e Exemplos Práticos**. São Paulo: Ed. Global, 2002, p. 47-48.

2.2.1 Lei Federal nº 7.605/1986 (Lei Sarney)

O período de redemocratização atravessado pelo Brasil na década de oitenta foi responsável por prenunciar alguns dos marcos fundamentais dos processos de legislação e institucionalização cultural. Neste sentido, Adriana Donato²³³ aponta que, durante o governo de José Sarney, a gestão de Celso Furtado no Ministério da Cultura (1986-1988) foi o momento em que o Brasil vivenciou a sua primeira experiência de implementação de políticas de incentivos fiscais para as atividades culturais, através da Lei Federal nº 7.505/1986, conhecida como Lei Sarney. A referida teve sua proposta inicial apresentada pelo então Senador José Sarney, no ano de 1972, contudo, somente em 1986 alcançou o posto de Lei Federal, também por iniciativa do próprio Sarney.

Nesta perspectiva, a década de oitenta ficou marcada como o momento em que o Brasil deu início à sua hegemônica política de financiamento cultural. Através da Lei Sarney, o Estado adotou um modelo circular no qual renunciava uma parte de suas receitas tributárias a serem recebidas e a destinava em favor do financiamento dos projetos culturais previamente habilitados pela Lei Federal de Incentivo à Cultura. Assim, os referidos recebiam seus valores aprovados através de patrocinadores privados que, ao financiarem os mesmos, eram contemplados com deduções em seus impostos devidos e, como consequência, ganhavam um considerável retorno de publicidade, tendo em vista que passariam a figurar na condição de mecenas culturais²³⁴.

Embora tenha representado uma ruptura no modelo de financiamento cultural nacional, a chamada Primeira Lei Federal de Incentivo à Cultura teve uma vida breve, sendo promulgada em 1986 e revogada em 1990. Neste sentido, Durand, Gouveia e Berman²³⁵ pontuam que, apesar de ter inaugurado um novo momento político para o cenário cultural brasileiro, a Lei Sarney também guardou consigo uma série de fragilidades que muito explicam as diversas

²³³ DONATO, Adriana. Trinta Anos de Lei Rouanet. **Revista Observatório Itaú Cultural**. Instituto Itaú Cultural, São Paulo, 2021. Disponível em: https://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/100891/IC_OBS_LAB_30_anos_lei_rouanet_v5__1_.pdf. Acesso em: 09 abr. 2022.

²³⁴ Os Mecenas são, basicamente, patrocinadores de atividades culturais e artísticas. Ao longo da história, o Mecenato Cultural ficou marcado como uma prática de estímulo financeiro a artistas e realizadores culturais, na qual as pessoas com grande poder aquisitivo, como nobres e burgueses, eram responsáveis pelo financiamento das atividades referidas. O termo é alusivo a Caius Mecenas, primeiro indivíduo a fomentar tal atividade, e deriva do Império Romano.

²³⁵ DURAN, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **RAE - Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 37, n. 4, p. 38-44, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/RcJHRyThPFdKv6KzJ4NgjrN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2022.

críticas a ela direcionadas. Uma delas é o fato de que, apesar de ter direcionado uma ordem de R\$ 450 milhões para as atividades culturais apoiadas, a referida legislação não divulgou oficialmente nem o detalhamento de seus quantitativos e nem o destino da distribuição de seus recursos.

A Lei Sarney possibilitava a concessão de incentivos fiscais no valor de até 2% do imposto devido para Pessoas Jurídicas e de até 10% para Pessoas Físicas, na forma como previu os parágrafos 1º e 4º do artigo 1º²³⁶. Sua operacionalização, por se tratar de um instrumento federal, se dava com base na dedução do Imposto de Renda. O artigo 2º elencava as atividades culturais que seriam destinatárias das doações, investimentos e patrocínios disponibilizados pela política de renúncia fiscal que direcionava o mecanismo. Dentre estas, cabe enfatizar o incentivo que era destinado à formação artística e cultural mediante a concessão de bolsas de estudos, pesquisas e trabalhos no Brasil ou no exterior. Ademais, as doações de bens móveis e imóveis, obras de arte ou demais elementos de valores culturais eram amplamente previstas em diversos incisos, como forma de garantir uma maior circulação dos produtos financiados.

Com relação ao objeto analisado pela tese, qual seja, a cadeia cinematográfica e audiovisual, a Lei Sarney contava com uma previsão que não possibilitava grandes avanços produtivos. Neste sentido, a produção de vídeos, filmes e demais materiais audiovisuais também era, de forma bastante superficial, prevista pelo inciso V do artigo 2º, deixando claro que, anteriormente à promulgação da Lei do Audiovisual Nacional, no ano de 1993, o financiamento da produção cinematográfica nacional era tratado de uma maneira muito esparsa, sem a devida importância jurídica que uma atividade econômica especializada denota. Se, por um lado, as atividades formativas de natureza cultural eram amplamente abrangidas por uma série de dispositivos da Lei Sarney, o mesmo não se pode concluir com relação às linguagens cinematográfica e audiovisual.

Foi a Lei Sarney a grande responsável pela popularização dos termos técnicos descritivos do financiamento cultural que marcaram a historiografia das Leis de Incentivo à Cultura no Brasil. As modalidades de *Doação*, *Investimento* e *Patrocínio* despontaram no cenário legislativo cultural como formas de oferecer ao empresariado, doravante denominado incentivador dos projetos culturais, uma gama de possibilidades capazes de atender aos anseios da classe, posto que esta era (e continua sendo) a verdadeira responsável pelo financiamento

²³⁶ O art. 1º da Lei Sarney prevê que “o contribuinte do imposto de renda poderá abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação, realizada através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura, na forma desta Lei”.

dos produtos culturais aprovados. Assim, tais alternativas se apresentaram para que, em alguma medida, as expectativas da classe empresarial fossem contempladas por alguma das modalidades de aporte.

Posto isto, a Lei Sarney considerava como *Doação* a transferência definitiva de bens ou numerários financeiros, da parte do incentivador em favor do projeto cultural habilitado, contudo, sem a chance auferimento de proveito pecuniário para o doador. Através desta modalidade, ao doador era concedida a possibilidade de transferir os valores legalmente estabelecidos para os projetos culturais, todavia, não fazendo jus às deduções tributárias previstas pelo mecanismo. Aos Ministérios da Cultura e da Fazenda cabiam a determinação de perícias, com o objetivo de apurar a autenticidade e o valor do bem doado, em ação cujas despesas correriam por conta do doador. Finalmente, os donatários de bens ou valores ficavam isentos da incidência do Imposto de Renda sobre a receita não operacional obtida em razão da doação.

Por conseguinte, a modalidade *Investimento* era considerada, com base no artigo 4º, como sendo aquela aplicação de bens ou numerários financeiros com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o incentivador, abrangendo uma série de atividades culturais, especialmente aquelas relativas às compras, subscrições, ações normativas e participações em títulos patrimoniais de sociedades e empresas exploradoras de atividades editoriais, cinematográficas e musicais, dentre outras.

As referidas participações deveriam operar com base nas pessoas jurídicas com sede no Brasil e que estivessem, direta ou indiretamente, sob o controle de pessoas naturais nascidas no Brasil. A partir daí, as quotas destinadas aos investidores eram estranhas ao capital social das empresas exploradoras de atividades culturais, assim conferindo aos seus titulares o direito de participação no lucro líquido das mesmas, nas condições devidamente estipuladas no estatuto ou no contrato social correspondente.

Finalmente, a categoria do *Patrocínio* foi trazida pelo artigo 5º da Lei Sarney e correspondia à promoção das atividades culturais habilitadas, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador. Diferentemente da modalidade da Doação, na qual o doador não fazia jus às deduções tributárias previstas no texto legal, através do Patrocínio era possibilitado ao incentivador o requerimento do abatimento de até 2% para Pessoas Jurídicas e até 10% para Pessoas Físicas no Imposto de Renda devido. Este gênero foi o responsável pela popularização do patrocínio cultural, uma vez que o senso comum passou a resumir, erroneamente, todo e qualquer incentivador cultural como mero patrocinador. Todavia, é necessário estabelecer uma separação teórica mais consistente no que tange às espécies de

incentivos culturais, a fim de auxiliar o amadurecimento da temática, seja na academia ou na sociedade.

Para fins de controle e fiscalização dos aportes financeiros disponibilizados, a Lei Sarney determinou ainda, em seu artigo 8º, que as pessoas jurídicas beneficiadas pelos incentivos fiscais concedidos deveriam comunicar, para fins de registro, os valores recebidos, sendo os Ministérios da Cultura e da Fazenda responsáveis pelo recebimento de tais comprovações. Aos referidos Ministérios também era concedida a possibilidade de celebração de convênios com órgãos públicos estaduais ou municipais, como forma de fortalecer as relações federativas nascidas a partir da perspectiva cultural. Como meio de monitoramento dos recursos, a Lei Sarney vedava que a doação, patrocínio ou investimento fossem realizados em favor de pessoa jurídica vinculada ao incentivador. Esta vinculação se comprovava a partir da constatação de pessoa jurídica na qual o incentivador fosse titular, administrador, sócio ou acionista, bem como nos casos de seus cônjuges ou parentes em até terceiro grau.

As doações, patrocínios e investimentos referidos na Lei Sarney eram obrigatoriamente comunicadas ao Conselho Federal de Cultura, a fim de que este, órgão gestor do mecanismo, pudesse acompanhar e supervisionar as aplicações dos recursos, cabendo-lhe também, em casos de constatação de desvios ou irregularidades, suspender os atos e efeitos advindos da relação. Conforme expressão contida no artigo 12, ao Conselho Federal de Cultura, a fim de estreitar os laços com os entes federativos subnacionais, cabia o auxílio prestado pelos Conselhos Estaduais de Cultura. À Secretaria da Receita Federal, por sua vez, era incumbida a fiscalização efetiva do mecanismo.

A Lei Sarney produziu seus efeitos no exercício financeiro de 1987, aplicada às atividades realizadas a partir desta data. Conforme pontuou Durand, Gouveia e Berman²³⁷, a fragilidade mais criticada do mecanismo era a não exigência de aprovação técnica dos projetos perante uma comissão julgadora, valendo apenas o cadastramento das entidades culturais perante o Ministério da Cultura. Os autores destacam que, durante a vigência da lei, foram submetidos 7.200 projetos, em um total de dez mil pessoas físicas ligadas às atividades culturais e asseverando outro ponto de deficiência: a não distinção entre as entidades que de fato precisavam do mecanismo e aquelas que o utilizava para fins pessoais e tão somente comerciais, como nos casos de projetos de exposições particulares de arte sacra e demais itens de luxo.

²³⁷ DURAN, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **RAE - Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 37, n. 4, p. 38-44, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/RcJHRyThPFDKv6KzJ4NgjrN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2022.

Extinta em março de 1990, a Lei Sarney abriu espaço para outro mecanismo de incentivo cultural igualmente controverso, que ficou conhecido como Lei Rouanet e também contribuiu para a normatização da Lei do Audiovisual Nacional, objeto da tese.

2.2.2 Lei Federal nº 8.313/1991 (Lei Rouanet)

O início da década noventa foi marcado para a produção cultural brasileira como um dos maiores períodos de crise já vivenciados. O breve governo de Fernando Collor de Mello, de 1990 a 1992, foi emblemado por uma série de planos de contenções financeiras, responsáveis por comprometer diversos direitos que foram, anteriormente, a duras penas conquistados. Dentre estes, os já reduzidos Direitos Culturais sofreram uma perseguição estratégica que culminou na extinção seriada das instituições e legislações responsáveis pelo trato com a pauta da Cultura. Na ocasião, a Lei Sarney foi revogada, em março de 1990, encerrando seu período de atuação após menos de cinco anos de vigência.

No referido período, não somente a Lei Sarney, mas todas as legislações de incentivos fiscais vigentes no país foram extintas. Tal medida indicou a postura neoliberal extremada que marcou o governo de Collor, cuja defesa era de que o mercado poderia substituir o Estado no trato com diversos eixos econômicos estratégicos, aqui incluindo a Cultura. Nessa linha, Collor ainda sinalizou favorável o encerramento das atividades das principais instituições culturais existentes no país, aqui valendo uma especial atenção para a Empresa Brasileira de Filmes S/A (Embrafilme), empresa pública de economia mista que foi responsável pela produção e distribuição de material cinematográfico e audiovisual no Brasil até o ano de seu encerramento, em 1990.

Em meio à instabilidade econômica do período, no ano de 1991 a Lei Federal nº 8.313 foi publicada sob o emblema de Nova Lei Nacional de Incentivos Fiscais à Cultura, conhecida como Lei Rouanet, em alusão ao então Ministro da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet²³⁸. Neste sentido, Sá-Earp, Kornis e Joffe²³⁹ esclarecem que a referida lei foi responsável pela retomada

²³⁸ Sérgio Paulo Rouanet foi um antropólogo, ensaísta, diplomata e professor universitário brasileiro. Membro da Academia Brasileira de Letras desde 1992 até o dia de sua morte, Rouanet ocupou ainda a cadeira 24 da Academia Brasileira de Filosofia. Foi Ministro da Cultura na gestão presidencial de Fernando Collor de Mello, daí derivando a alusão de seu nome ao mais polêmico mecanismo de financiamento cultural do Brasil. Morreu em 03 de julho de 2022, durante o desenvolvimento desta tese e apenas um dia antes da emblemática audiência pública da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados Federais ocorrida em 04 de julho de 2022, que pleiteava a reversão dos vetos presidenciais destinados a dois Projetos de Leis que estabeleciam assistência financeira ao setor cultural nacional, que ficaram conhecidos como PL Lei Aldir Blanc II e PL Lei Paulo Gustavo.

²³⁹ SÁ-EARP, Fábio; KORNIS, George; JOFFE, Perla S. **A Lei Rouanet às vésperas de sua maioridade**. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 025/2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 24 jun. 2022.

do modelo de incentivos fiscais para o financiamento da cadeia cultural nacional, além de trazer à baila dois elementos cujas ausências eram fortemente criticadas em sua antecessora, a Lei Sarney: primeiro, a instituição de uma Comissão Técnica de Habilitação de Projetos Culturais²⁴⁰, formada por representantes do Governo Federal e das entidades culturais operantes, e ainda a obrigatoriedade aprovação prévia dos projetos culturais submetidos.

O feito principal da Lei Rouanet foi a instituição do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), no artigo 1º, que afirma o compromisso de captar e canalizar recursos para o setor, de modo a garantir o acesso às fontes da Cultura nacional e o pleno exercício dos Direitos Culturais, com base no atendimento dos pressupostos descritos no corpo do artigo. Dentre estes, vale atenção especial para aqueles referenciados nos incisos II, promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; VIII, estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória e IX, priorizar o produto cultural originário do país, tendo em vista que estes representam contributo considerável para o fortalecimento da produção cinematográfica e audiovisual nacional, objeto analisado pela tese.

O Pronac foi responsável pela instituição de três mecanismos de apoio centralizadores do financiamento cultural, descritos no artigo 2º: o Fundo Nacional da Cultura (FNC, inciso I), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICARTs, inciso II) e os Incentivo a Projetos Culturais (inciso III, conhecidos como Mecenato Cultural). Em termos gerais, o FNC tem por objetivo a destinação de recursos diretamente para os projetos culturais habilitados, por meio de empréstimos reembolsáveis ou cessões de fundos para pessoas físicas, jurídicas, sem fins lucrativos ou instituições culturais; Os FICARTS são responsáveis por estabelecer novas modalidades de investimentos nos projetos e, finalmente, os Incentivos a Projetos Culturais são marcados pela criação de benefícios fiscais para os contribuintes de Imposto de Renda (pessoas físicas ou jurídicas) apoiadores dos projetos culturais, operando nas modalidades de Doação ou Patrocínio.

Na lição de Barbosa da Silva²⁴¹), uma parte do financiamento da Cultura nacional é realizada via modalidade de fomento indireto, abrangendo as políticas de incentivos fiscais ou o gasto tributário indireto, mediante os mecanismos de renúncia fiscal. A Lei Rouanet, enquanto

²⁴⁰ Denominada Comissão Nacional de Incentivos Culturais (CNIC).

²⁴¹ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da (b). **Os limites do financiamento cultural federal no Brasil: Entre ideias e materialidades**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2409.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

congênere mais aperfeiçoada da Lei Sarney, se mostra desde os seus primórdios como um dos centros do financiamento cultural, apresentando arquitetura complexa e contando com múltiplos mecanismos de apoio²⁴². Nesta perspectiva, os incentivos fiscais, enquanto fatia principal dos valores aportados pela Lei Rouanet, apresentam impactos significativos na mobilização dos recursos públicos e na dinamização da oferta de bens de natureza simbólica.

Nesse caminho, a Lei Rouanet demarca, ao longo de seu artigo 2º, a obrigatoriedade de abertura e publicização na exibição, utilização e circulação dos bens culturais dela resultantes, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitos, ou a público pagante, se cobrado ingresso. Por esta razão, veda-se a concessão dos incentivos fiscais a obras, produtos, eventos ou congêneres que sejam destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitação no acesso. Somado a isso, há ainda a obrigatoriedade de concessão dos recursos apenas para os projetos culturais que forem disponibilizados em formatos acessíveis para pessoas com deficiência.

As referidas previsões são indicativas da evolução de determinados aspectos normativos que não foram tratados pela Lei Sarney, por questões de conveniência e oportunidade, mas que podem ser extraídos da interpretação de diversos dispositivos constitucionais. Por exemplo, a problemática da Cidadania Cultural, cuja essência não se pode extrair da Lei Sarney, mas que foi abarcada pelo texto constitucional de 1988, conhecido pelo seu caráter cidadão, sendo também trazida pela Lei Rouanet, como um traço evolutivo da cadeia de financiamento cultural mediante incentivos fiscais, desta vez demonstrando uma tímida (e insuficiente) preocupação com algo para além da mera concessão de benefícios fiscais para os apoiadores dos projetos incentivados.

Tal ponto se processa, por exemplo, a partir da obrigatoriedade de igualdade de acesso aos produtos culturais financiados pelo mecanismo. Já a exigência de exibição destes em formato acessível para pessoas com deficiência dialoga com uma outra vertente dos Estudos Culturais que alcançou visibilidade a partir do novo tratamento constitucional oferecido à Cultura: trata-se da Acessibilidade Cultural, que também não foi trazida com a devida relevância pela Lei Sarney, mas que foi tratada pela carta constitucional como manifestação do Princípio da Igualdade e, mais tarde, incorporada às discussões dos Direitos Culturais, demonstrando mais uma das (poucas) evoluções encontradas entre as abordagens da Lei Sarney em comparativo com a Lei Rouanet.

²⁴² Por “múltiplos mecanismos de apoio”, compreenda-se: Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural (FICARTS) e Incentivos a Projetos Culturais, conforme previsão do artigo 2º da Lei.

Néstor García Canclini²⁴³ defende que o ser cidadão não se resume apenas ao atendimento dos direitos reconhecidos pelo Estado, mas deve se estender e abraçar as práticas sociais e culturais que dão o sentido de pertencimento do indivíduo, daí nascendo a noção de Cidadania Cultural. Paralelamente, a questão da Acessibilidade Cultural é pauta recente no debate dos Direitos Culturais no Brasil, tanto que sua essência foi tocada pela própria Lei Rouanet de forma bastante esparsa.

Neste sentido, Dorneles, Carvalho e Mefano²⁴⁴ ilustram que a mesma deve ser compreendida como o direito de vivenciar experiências de fruição cultural com igualdade de oportunidades para diversos públicos, incluindo as pessoas com deficiências. Complementarmente, Doris Couto²⁴⁵ enfatiza que a Acessibilidade Cultural é o caminho para o reconhecimento da diversidade humana e da garantia dos Direitos Culturais das pessoas com deficiências, mas que precisa se converter em prática recorrente.

Promulgada em 1991 e atuando até os dias atuais com o principal mecanismo de financiamento cultural do Brasil, a Lei Rouanet se vê constantemente como palco de uma guerra política fomentada pela classe que insiste em tratar a Cultura como inimiga do povo, como fardo econômico e categoria desprestigiada no organograma orçamentário nacional.

Em que pese os avanços que o desenho legislativo da Rouanet apresenta quando comparada à Sarney, a exemplo da inclusão das perspectivas referenciadas no parágrafo anterior, é cediço que o grande desafio do financiamento cultural nacional ainda não foi sanado: a pluralização das receitas e o aumento das fontes de recursos, expandindo as linhas de financiamento que não dependem unicamente de renúncia fiscal e garantindo uma distribuição equitativa dos investimentos. Tais sistemáticas foram adotadas, ressalvadas as devidas adaptações, todavia incluindo as mesmas fragilidades e mecanismos, pela Lei do Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993), objeto central da tese, que passa a ser analisada em maior profundidade a partir do tópico seguinte.

²⁴³ CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997, p. 22.

²⁴⁴ DORNELES, Patrícia Silva; CARVALHO, Cláudia Reinoso; MEFANO, Vânia. Breve Histórico da Acessibilidade nas Políticas Culturais no Brasil. **Anais do XV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. UFBA, Salvador, Bahia. Disponível em: <http://www.xvenecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-484/111698.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

²⁴⁵ COUTO, Doris. Exposições Acessibilizadas e a Experiência do Visitante. In: CARDOSO, Eduardo; CUTY, Jeniffer. **Acessibilidade em Ambientes Culturais: Pesquisas Científicas**. Porto Alegre: Ed. Marca Visual, 2021, p. 119-137. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/comacesso/wp-content/uploads/2021/01/Livro-AAC-3-digital-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

2.2.3 Lei Federal nº 8.685/1993 (Lei do Audiovisual Nacional)

A relação do Estado brasileiro com a cadeia da Comunicação é bastante antiga, e inclui os diversos eixos da Comunicação Social, inclusive - e principalmente - o Cinema. Da forma como aponta Bolaño²⁴⁶, tal quadro se deve a fatores de ordem tecnológica, econômica e social, definidos por tendências globais e que fazem o Estado brasileiro, desde o ano de 1962, proceder com um controle bastante rígido dos sistemas de comunicação. No referido ano, contava-se com a atuação de um único instrumento legal responsável pela regulação do referido setor, denominado Código Brasileiro de Telecomunicação (CBT, Lei Federal nº 4.117/1962). Com o passar do tempo, tal relação foi se intensificando, aprimorando-se os mecanismos já existentes e inaugurando outros, bastante complexos e capazes de abranger todas as esferas da Comunicação, regulando-as e fomentando-as de forma expressiva.

No caso da indústria cinematográfica - e aqui (re)afirma-se a necessidade de tratá-la enquanto Indústria, dada a estrutura necessária para a produção e distribuição de suas peças -, tendo em vista as quantias financeiras voluptuosas que a circundam, é preciso então suscitar o papel do Estado, não somente na regulação, mas também no financiamento, na produção e na exibição do produto audiovisual brasileiro, a fim de corresponder à multiplicidade de demandas que envolvem o referido. Nesta perspectiva, Anita Simis²⁴⁷ repisa as tensões políticas que permeiam o papel do Estado no desenvolvimento da cadeia cinematográfica nacional, lançando luzes sobre a relação intensa que marca a inserção do cinema não somente enquanto produto consumível da vida em sociedade, mas também no organograma institucional e jurídico nacional.

É desse cenário que decorre o tratamento pioneiro ofertado pela Carta Constitucional de 1988 para a questão da Comunicação Social. Marcus Martins²⁴⁸ enfatiza, inclusive, que a referida foi o primeiro dos textos legislativos pátrios a mencionar a locução Comunicação Social, dedicando uma seção exclusiva para a temática: o Capítulo V do Título VII, que delimita

²⁴⁶ BOLAÑO, César Ricardo S. O Modelo Brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação, Inovação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 94-103, nov. 2010. Disponível em: https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2015/12/pdf_b57fa873b6_0000018742.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

²⁴⁷ Maiores informações, vide: SIMIS, Anita (a). **Estado e Cinema no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

²⁴⁸ MARTINS, Marcus A. As Comunicações na Constituição Cidadã: os impactos das alterações dos artigos 21 e 222. In: DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce (Org.). **Os Cidadãos na Carta Cidadã**. 1. ed. Brasília, Senado Federal, 2008, p. 246-363. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/comunicacao-social-as-comunicacoes-na-constituicao-cidada-os-impactos-das-alteracoes-dos-arts.-21-e-222>. Acesso em: 01 jul. 2022.

a Ordem Social e é abrangido por quatro artigos, do 220 a 224. Tal previsão, somada à disposição acerca da garantia dos Direitos Culturais, preconizada pelo artigo 215, faz surgir um dos nascedouros das legislações sobre a fiscalização, o fomento e a distribuição do conteúdo audiovisual produzido no país, datada do início da década de noventa e que até hoje surte seus efeitos em toda a indústria cinematográfica e audiovisual nacional.

A Lei do Audiovisual Nacional (Lei Federal nº 8.685/1993) foi criada com a proposta de funcionar enquanto o motor central do financiamento da produção cinematográfica e audiovisual brasileiro. Atuando basicamente nos mesmos moldes da extinta Lei Sarney e da ainda atuante Lei Rouanet, com algumas ressalvas pontuais, a Lei do Audiovisual Nacional se converteu também em um mecanismo de concessão de incentivos fiscais para as pessoas físicas ou jurídicas apoiadoras dos projetos audiovisuais habilitados. Contudo, no caso de um produto cultural que já nasce com o intuito de ser exibido em telas, a superexposição advinda dessa sistemática de circulação é responsável por converter o produto audiovisual não somente em um canal de marketing eficiente(e rápido) para as empresas incentivadoras, mas também em uma arma política cuja mensagem veiculada se propaga de forma intensa.

O próprio contexto que precede a promulgação da Lei do Audiovisual Nacional faz prova das intempéries políticas que o cenário atravessava. Conforme já citado noutras oportunidades, a gestão presidencial de Fernando Collor de Mello foi marcada pelo desmonte do já fragilizado organograma cultural nacional. Melina Marson²⁴⁹ aponta que, na ocasião, o maior revés sofrido pelo Cinema brasileiro foi a dissolução de todo o seu aparato institucional, marcada pelo encerramento das atividades da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), da Empresa Brasileira de Filme (Embrafilme S/A) e do Conselho de Cinema (Concine). Este último, pontua Marson, era o órgão vinculado à Embrafilme responsável pela atribuição de normas e pela fiscalização do mercado cinematográfico nacional, controlando a obrigatoriedade de exibição do produto audiovisual brasileiro no circuito comercial interno, como forma de proteção deste perante as ameaças da produção estrangeira, sobretudo a norte-americana.

²⁴⁹ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada:** Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006, p. 17. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Diante da concepção política adotada pelo governo Collor²⁵⁰, que tratava a Cultura como um “Problema de Mercado”²⁵¹ a exclusão da obrigação estatal nos processos de financiamento e regulação do setor cultural foi marcada não somente pela dissolução dos órgãos diretivos, mas também pela continuidade da política de incentivos fiscais para o custeio da Cultura, da mesma forma como fora preconizado pela Lei Sarney, só que, desta vez, um pouco mais elaborada.

É nesse cenário que insurge a Lei Rouanet, enquanto congênere rebuscada da Lei Sarney, de onde se extrai o subsídio jurídico necessário para o nascimento da Lei do Audiovisual Nacional, já no começo do governo de Itamar Franco²⁵², após o impeachment de Collor. A referida se firmou basicamente como uma cópia das suas antecessoras, em termos de incentivos fiscais, todavia, atuando de forma exclusiva para promover o financiamento da produção cinematográfica e audiovisual desenvolvida no país.

Desta feita, a promulgação da Lei do Audiovisual se dá justamente como bastião do movimento da retomada dos investimentos na cadeia cinematográfica e audiovisual brasileira que, em conjunto com a Lei Rouanet, compõem até hoje a base dos incentivos para a produção e circulação bens culturais em território nacional.

Marcelo Ikeda²⁵³ esclarece que, seguindo essa sistemática, o Estado brasileiro continua sendo o agente indutor da produção cinematográfica e audiovisual, contudo, introduz os agentes de mercado como partes intrínsecas do processo. Tais agentes são denominados Proponentes na Lei do Audiovisual Nacional, que são as produtoras (pessoas jurídicas) responsáveis pela elaboração, propositura e execução do projeto perante a lei.

²⁵⁰ “O que podemos avaliar com alguma certeza no nosso mundinho de imagens verde-amarelas é que em março de 1990, depois de quase cinco anos de crise, o meio cinematográfico aceitou, sem maiores discussões, a extinção da Embrafilme, da reserva do mercado e o fim do nacionalismo protecionista. Collor não inventou nada; o áulico Paraíba só atendeu aquilo que Hector Babenco, Silvio Back, Chico Botelho, Carlos Augusto Calil, Roberto Farias, Nelson Pereira dos Santos e a crítica na imprensa liberal pediram. Depois de cinco anos de crise todos carimbaram seu passaporte para o mercado neoliberal, e sem bilhete de volta. Só houve frustração quando o avião decolou. Aí, todos perceberam que tinham ido para o espaço, literalmente. De Deus, Collor passou a ser o Diabo na Terra do Sol”. SOUZA, José Inácio. **Retrospectiva do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998, p. 77.

²⁵¹ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006, p. 18. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

²⁵² Itamar Franco governou o Brasil de 1992, após o impeachment de Fernando Collor, até o ano de 1995, se comprometendo publicamente com o restabelecimento do setor cultural, já que este havia sido desmontado pelo governo de Collor. Dentre as suas medidas iniciais para a reconstrução do setor, destaca-se justamente a promulgação da Lei do Audiovisual Nacional, nº 8.685/1993.

²⁵³ IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2011. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/17399/Mestrado%20Marcelo%20Ikeda.pdf?sequence=1&isAllowed=>. Acesso em: 01 jul. 2022.

Ikeda²⁵⁴ leciona ainda que os resultados da Lei Rouanet foram pouco perceptíveis para o setor audiovisual, principalmente no que se refere à atividade cinematográfica, tendo em vista que o mesmo carece de um maior volume de investimentos.

Desta forma, a criação da Lei do Audiovisual se converteu em uma possibilidade concreta de acesso imediato da produção cinematográfica e audiovisual aos recursos destinados ao fomento cultural, atuando como uma estratégia para cercear o enfraquecimento do setor, que se agravou em decorrência da crise econômica dos anos noventa. Neste sentido, a promulgação da Lei do Audiovisual atesta a importância de reconhecimento da cadeia em questão enquanto segmento econômico relevante e que carece de um cuidado específico por parte do Estado.

A grande diferença entre as sistemáticas trazidas pela Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual se dá uma vez que, enquanto a primeira concentra os seus mecanismos nas modalidades de Doação e Patrocínio, a Lei do Audiovisual evoca a figura do Investimento, na qual o Patrocinador, doravante denominado Investidor, Pessoa Física ou Jurídica (artigo 1º da Lei do Audiovisual), passa a contar com uma série de benefícios que não foram aportados pelas legislações culturais antecessoras.

Dentre tais vantagens, destacam-se o abatimento de até 100% do valor investido no Imposto de Renda a pagar, limitando-se ao montante de 4% para Pessoas Jurídicas e de 6% para Pessoas Físicas (artigo 1º-A, parágrafo 1º, incisos I e II); a associação da marca do investidor ao produto investido, remontando a operação de patrocínio já solidificada pelas leis Sarney e Rouanet; a exploração dos resultados financeiros advindos do investimento, mediante percentual adquirido sobre os direitos de comercialização, e ainda a possibilidade de inclusão do valor investido na despesa operacional, acarretando na diminuição do lucro líquido e consequente redução do imposto de renda a pagar, dentre outras.

Outra inovação trazida pela Lei do Audiovisual, que a localiza como uma evolução da renúncia fiscal para o investimento cultural, diz respeito à entrada do capital estrangeiro no mercado audiovisual nacional. O artigo 3º permite às empresas e distribuidoras estrangeiras a utilização de 70% do imposto de renda incidente sobre os créditos e remessas de lucro ao exterior quando associadas às coproduções de produtos audiovisuais brasileiros. Como forma de valorização dos recursos humanos nacionais, há ainda a determinação de que a produção e adaptação de obra audiovisual estrangeira no Brasil deve ser realizada mediante contrato de

²⁵⁴ IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2011, p. 22. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/17399/Mestrado%20Marcelo%20Ikeda.pdf?sequence=1&isAllowed=>. Acesso em: 01 jul. 2022.

coprodução com alguma produtora brasileira de capital nacional, utilizando-se, pelo menos, um terço dos artistas e técnicos culturais brasileiros. Tais previsões foram aprimoradas a partir do início dos anos 2000, mediante a promulgação da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, que institui os quadros da Agência Nacional do Cinema (Ancine), a qual será aprofundada mais adiante.

A partir do oferecimento de uma maior segurança jurídica para o desenvolvimento da cadeia cinematográfica e audiovisual nacional, percebeu-se a aquisição de uma maturidade que antes não era observada. Ao compreender-se que as tratativas davam conta dos rumos de uma indústria economicamente impactante, houve um movimento favorável para oferecer um arcabouço de garantias que viabilizassem uma produção perene, mesmo diante das sucessivas crises que o fazer cultural atravessa no Brasil. Assim, dois elementos de ordem econômica justificam o fortalecimento paulatino da produção cinematográfica e audiovisual brasileira: a instituição do Plano Real²⁵⁵ e o início das atividades da Agência Nacional do Cinema, que possibilitou a expansão dos investimentos na produção audiovisual realizada em todo o território nacional.

Em que pese a importância da Lei do Audiovisual para a retomada do financiamento audiovisual nacional, é nítido que tal cenário somente se solidificou a partir do início dos anos 2000, mediante a instituição de uma Agência Reguladora para promover a fiscalização, a regulação e o fomento do setor referido. A Agência Nacional do Cinema (Ancine), autarquia federal responsável também pela gestão da Lei do Audiovisual Nacional, emerge como a afirmação institucional da importância que a indústria audiovisual brasileira representa em termos econômicos, de tal maneira justificando a necessidade de regulação de uma atividade que, no contexto da era tecnológica, está presente em praticamente todas as demandas da vida cotidiana.

²⁵⁵ “A estabilidade econômica alcançada com o Plano Real garantiu a Fernando Henrique Cardoso a vitória nas eleições de 1994. A manutenção da economia e a contenção do processo inflacionário permitiram, então, o melhor desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional. Tendo a Lei do Audiovisual como principal apoio, (...) o Cinema Brasileiro começou a recuperar sua trajetória em 1995, ano em que 13 produções nacionais foram exibidas nos cinemas. Esse período de recuperação da indústria cinematográfica nacional foi denominado (...) Período da Retomada, (...) significando a reconquista do mercado interno e do reconhecimento internacional do cinema brasileiro”. BORGES, Danielle S. **A Retomada do Cinema Brasileiro: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Universidade Autônoma de Barcelona. Barcelona, 2007. Disponível em: http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/a_retomada_do_cinema_brasileiro.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

2.3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.228-1/2001: UM PANORAMA DO MODELO CONTEMPORÂNEO DE REGULAÇÃO, FOMENTO E FISCALIZAÇÃO DA ATIVIDADE CINEMATOGRAFICA E AUDIOVISUAL NACIONAL

A década de 1990 ficou marcada para a Cultura nacional graças a uma das maiores crises atravessadas ao longo de sua institucionalização. A extinção da única lei nacional de incentivo à produção cultural (Lei Sarney, nº 7.505/1986), em conjunto com a dissolução das autarquias, empresas e fundações ligadas à gestão cultural, a exemplo da Fundação Nacional das Artes (Funarte), da Fundação do Cinema Brasileiro (FCB), da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), dentre outras, marcou o breve governo de Fernando Collor de Mello como o mais predatório para a subsistência do setor. Em meio a tantos revezes, o principal deles foi mais um dos tantos rebaixamentos experienciados pelo Ministério da Cultura, que novamente ocupou o status de Secretaria de Cultura.

De acordo com Melina Marson²⁵⁶, a concepção política adotada por Collor eximiu o Estado de qualquer responsabilidade com a Cultura, passando a vê-la como qualquer outra área econômica que, de tal maneira, deve se sustentar sozinha, por meio de sua inserção no mercado. A autora relata que, a partir dessas medidas, todas as vertentes da produção cultural foram seriamente afetadas e, nos casos específicos do Cinema e do Audiovisual, que detinham um vínculo considerável com o Estado desde a criação da Embrafilme, o rompimento com o Governo Federal foi considerado pelos cineastas e pesquisadores como a verdadeira morte do cinema brasileiro²⁵⁷. Nessa toada, foi apenas no governo seguinte ao de Collor que a Cultura conseguiu experimentar um processo, ainda que tímido, de retomada de seus investimentos.

Itamar Franco assumiu a Presidência da República em 1992, logo após o conturbado impeachment de Collor, iniciado em setembro do mesmo ano. Com o desafio de reestruturar o setor cultural após a forte crise deixada pela gestão anterior²⁵⁸, Franco assume publicamente o

²⁵⁶ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006, p. 17. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

²⁵⁷ MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006, p. 18. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022

²⁵⁸ Conforme dados extraídos da Enciclopédia Itaú Cultural (2002), a extinção da Embrafilme representou a pedra fundamental do declínio que a produção cinematográfica brasileira enfrentaria dali por diante. Se, na década de 1980, cerca de 80 filmes eram lançados por ano, em 1992 houve apenas três lançamentos comerciais. Ainda que a indústria do Cinema nacional nunca tenha paralisado por completo, a sua principal fonte de recursos foi eliminada, resultando em uma crise sem precedentes. ENCICLOPÉDIA ITAÚ CULTURAL. Cinema. **Cinema da retomada**. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/termo3742/cinema-da-retomada>. Acesso em: 19 jul. 2022.

compromisso com uma reorganização jurídica e institucional cujo objetivo era de reoxigenar a Cultura nacional, atraindo novas modalidades de incentivos e colocando, paulatinamente, a produção artística nacional em um lugar de destaque. A essa altura, as especificidades que circundam a produção cinematográfica e audiovisual nacional já eram sentidas, tanto do ponto de vista da relação Cinema e Estado como também da importância que a referida cadeia representa em termos econômicos, ambas as questões já debatidas pelos tópicos anteriores. Por estas razões, uma das primeiras providências da gestão de Franco para com a causa da Cultura foi a promulgação da Lei do Audiovisual Nacional, a partir da qual deu-se início ao período de produção cinematográfica que ficou conhecido como Ciclo da Retomada.

O Cinema (ou Ciclo) da Retomada é a expressão que remete à produção cinematográfica e audiovisual realizada no Brasil entre os anos de 1993 a 2002, quando, após um período de estagnação produtiva, resultante dos desmontes institucionais perpetrados pelo período Collor, a reestruturação dos mecanismos de incentivos fiscais para o financiamento da Cultura possibilitou, dentre outras demandas, a retomada paulatina do fomento da produção audiovisual nacional.

De acordo com o relatório da Enciclopédia Itaú Cultural sobre o Cinema da Retomada²⁵⁹, o período em questão não caracteriza um movimento unificado de produção, tendo em vista que os temas e linguagens retratados nas telas foram múltiplos. O filme *Carlota Joaquina, Princesa do Brasil*²⁶⁰ (Carla Camurati, 1995), é considerado o marco do Cinema da Retomada, juntamente com outras produções que se inspiram em episódios históricos e

²⁵⁹ A Enciclopédia Itaú Cultural sobre o Cinema da Retomada, indica que, além do modelo de financiamento centralizador dos investimentos da produção audiovisual nacional, baseado nos mecanismos de incentivos fiscais, outro ponto que caracterizou a Retomada foi o diálogo que os filmes passaram a estabelecer a classe média, que frequentava os circuitos comerciais de cinemas de shoppings. Contudo, um dos principais problemas observados diz respeito à falta de investimentos para a difusão dos filmes. Assim, as produções contavam com os recursos necessários para serem realizadas, mas não havia uma estratégia para promover a exibição, divulgação ou circulação das peças audiovisuais, tanto nos circuitos e mostras competitivas quanto nos cinemas comerciais. Assim, poucos foram os filmes da Retomada que tiveram um alcance de público considerável e, não por acaso, as peças mais divulgadas eram associadas à Globo Filmes, que até hoje é detentora da maior fatia de distribuição audiovisual no país. ENCICLOPÉDIA ITAÚ CULTURAL. Cinema. **Cinema da retomada**. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/termo3742/cinema-da-retomada>. Acesso em: 19 jul. 2022

²⁶⁰ De acordo com Melina Marson, o filme de Carla Camurati é uma sátira sobre a transferência da corte portuguesa ao Brasil no início do século XIX e mistura o humor típico das chanchadas, um elenco já conhecido da televisão e uma grande dose de ironia ao dirigir seu olhar sobre a história do Brasil. Esses elementos justificam, em grande parte, o sucesso de público: *Carlota Joaquina* acertou em cheio no gosto do público de cinema no Brasil, composto principalmente pela classe média acostumada ao padrão estético da televisão, e que depois de um período de desesperança (no início dos anos de 1990), volta a pensar sobre o país – mas o vê como uma piada, com muita ironia. MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

adaptações literárias, a exemplo de *O Quatrilho* (Fábio Barreto, 1995), *Guerra de Canudos* (Sergio Rezende, 1996) e *Memórias Póstumas* (André Klotzer, 2001).

Se o ano inicial da Retomada se deve à promulgação da Lei do Audiovisual, em 1993, o seu último ano também remete a um outro marco jurídico e institucional para o financiamento cultural no Brasil. Oliveira e Pannacci²⁶¹ reforçam que os anos 2000 já se iniciaram renunciando os novos ventos que o Cinema nacional passaria a experienciar. O III Congresso Brasileiro de Cinema, realizado em 2000, foi uma demanda conjunta conquistada pelos setores das atividades audiovisuais que asseveraram a importância do Cinema para a Cultura, a economia, a internacionalização dos bens culturais nacionais e a afirmação de um novo olhar político para o setor.

Como consequência, em 2001 foi criada a Agência Nacional do Cinema (Ancine)²⁶², através da Medida Provisória nº 2.228-1/2001. Iniciando suas atividades em 2002, a Ancine passou a ser responsável pela regulamentação, fomento e fiscalização da atividade audiovisual nacional, e também pela gestão da Lei do Audiovisual, razões pelas quais o seu ano de início é considerado um verdadeiro emblema no contexto da Retomada.

Após duas décadas de inexistência de um órgão oficial responsável pela gestão da cadeia cinematográfica e audiovisual brasileira, a Agência Nacional do Cinema despontou com uma série de diferenças quando comparada ao seu órgão antecessor, a Empresa Brasileira de Filme (Embrafilme).

Caracterizada como Agência Reguladora, a Ancine efetua a regulação econômica do setor ao qual está vinculada, qual seja, o audiovisual, tendo seus atos independentes dos órgãos da Administração Direta. Álvaro Mesquita²⁶³ esclarece que as agências reguladoras surgiram no contexto da transformação do Estado brasileiro, no final da década de noventa, onde a desestatização de parte das prestações dos serviços públicos, especialmente os setores de economia e energia elétrica, oportunizou um novo olhar sobre a economia, espalhando no aumento dos domínios do modelo regulatório. Acerca da referida transformação, Fabio

²⁶¹ OLIVEIRA, Pricila V.; PANNACCI, Renato C. Fomento ao Cinema Brasileiro: o papel do Estado, **Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação**, a. 11, v. 2, jul./dez 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anagrama/article/view/141636>. Acesso em: 03 jul. 2022.

²⁶² A Agência Nacional do Cinema (Ancine) teve a Medida Provisória de seu surgimento, nº 2.228-1/2001 promulgada ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, sua atuação efetiva teve início apenas no primeiro mandato presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, cujo regulamento se deu através da Lei nº 10.454, de 13 de maio de 2002, que será descortinada ao longo da tese.

²⁶³ MESQUITA, Álvaro Augusto. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, DF, a. 42, n. 166, p. 23-40, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf?fbclid=IwAR3QeXQy-kyoNKOWx3RJALp6UaAYunv3GGaVLW2fNYxuMwP-wzqzaAGRCGM. Acesso em: 03 jul. 2022.

Fornazari²⁶⁴ observa uma mudança estrutural onde o “Estado Positivo”, provedor direto de bens e serviços, altera seu paradigma de intervenção no domínio privado, migrando para o perfil “Estado Regulador”.

Mesquita²⁶⁵ indica ainda que as agências reguladoras são órgãos criados por leis específicas, caracterizadas como Autarquias Especiais, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, tendo seus dirigentes indicados e nomeados pelo Presidente da República para um mandato de quatro anos, permitida uma recondução e proibida a demissão imotivada.

Complementarmente, Vinícius Martins²⁶⁶ esclarece que as agências reguladoras pertencem à Administração Indireta, com personalidade jurídica de direito público interno, tendo os Estados e Municípios a permissão para criar as suas próprias agências, assim detenham a competência necessária para a regulação do serviço ou da atividade por ela gerida. Contam ainda com autonomia decisória, eis que as decisões tomadas nas agências geram coisa julgada administrativa, com o poder normativo, fiscalizatório e disciplinar e a gestão de procedimentos de transparência, como audiências e consultas públicas²⁶⁷.

Para além da criação da Ancine, a MP nº 2.228-1/2001 estabelece os princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema (PRODECINE), autoriza a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDCINE) e dá outras providências.

Para atender aos referidos objetivos, a MP é organizada com base em uma série de conceitos fundamentais para a organização da cadeia audiovisual. Contudo, para efeitos do foco proposto pela tese, faz-se necessário se ater apenas aos conceitos de Obra Audiovisual e Obra Cinematográfica, embora o texto legal discorra sobre diversos outros conceitos²⁶⁸.

²⁶⁴ Para explorar de forma mais ampla, vide: FORNAZARI, Fabio K. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav, **RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, ed. 4, p. 647-677, jul./ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sqkbP3yVQqb9vH4vrYKfMsK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2022.

²⁶⁵ MESQUITA, Álvaro Augusto. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, DF, a. 42, n. 166, p. 23-40, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf?fbclid=IwAR3QeXQy-kyoNKOWx3RJALp6UaAYunv3GGaVLW2fNYxuMwP-wzqzaAGRCGM. Acesso em: 03 jul. 2022

²⁶⁶ MARTINS, Vinícius Alves P. **Fundamentos da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012, p. 25.

²⁶⁷ MARTINS, Vinícius Alves P. **Fundamentos da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012, p. 25.

²⁶⁸ Ao longo do artigo 1º da MP nº 2.228-1/2001, há a disposição de uma série de conceitos que são responsáveis pela estruturação da indústria audiovisual nacional. Sendo o Audiovisual a categoria mais ampla dos processos de

A Obra Audiovisual configura o produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão (artigo 1º inciso 1º da MP); já a Obra Cinematográfica representa a obra audiovisual cuja matriz original de captação é uma película com emulsão fotossensível ou matriz de captação digital, cuja destinação e exibição seja prioritariamente e inicialmente o mercado de salas de exibição (artigo 1º inciso 2º da MP). Assim, compreende-se que o Audiovisual corresponde a toda captação de imagem em movimento, independentemente de onde será veiculada. Já o Cinema configura a captação de imagens com técnicas e equipamentos próprios e veiculação específica: as salas de exibição. É no último que a tese se concentra.

A MP nº 2.228-1/2001 estabelece, em seu Capítulo III, a criação da Política Nacional do Cinema, mecanismo fundamental para afirmar a prioridade do produto cinematográfico nacional perante o estrangeiro. Suas bases estão calcadas em uma série de princípios, dos quais se destaca a importância da língua portuguesa para o processo de solidificação do produto audiovisual brasileiro. Nesta perspectiva, a promoção da Cultura nacional e do idioma pátrio são perseguidos mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional, baseados na garantia da presença de obras brasileiras nos diversos segmentos de mercado. Ademais, consta a obrigatoriedade de programação e distribuição de obras audiovisuais nacionais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa, sob responsabilidade das empresas brasileiras. Finalmente, o respeito aos direitos autorais de obras audiovisuais, nacionais ou estrangeiras, complementam a disposição da Política Nacional do Cinema, ressaltando a sua importância para a garantia de proteção da indústria audiovisual nacional em um cenário de dominação da produção norte-americana.

A MP nº 2-228-1/2001 não é responsável somente pela criação da Ancine, pois promoveu um verdadeiro remodelamento nas estruturas da cadeia audiovisual nacional. Na busca por sanar as carências deixadas pelo modelo de renúncia fiscal, estabeleceu-se uma nova estratégia de apoio estatal para as atividades cinematográficas e audiovisuais, direcionando a

captação e veiculação de imagem em movimento, compreende-se que as demais são espécies de subcategorias e se classificam como: Obra Cinematográfica; Obra Videofonográfica; Obra Cinematográfica ou Videofonográfica Brasileira; Segmentos de Mercado; Obra Cinematográfica ou Videofonográfica de curta metragem, média metragem ou longa metragem; Obra Cinematográfica ou Videofonográfica Seriada; Telefilme, Minissérie; Programadora; Programação Internacional,; Programação Nacional; Obra Cinematográfica ou Videofonográfica Publicitária Brasileira, Brasileira Filmada no Exterior ou Estrangeira, Brasileira de Pequena Veiculação; Claquete de Identificação, Serviço de Comunicação Eletrônica de Massa Por Assinatura e Programadoras de Obras Audiovisuais para segmentos de mercados de serviços de comunicação eletrônica de massa por assinatura.

elas um olhar mais mercadológico e industrializado. Marcelo Ikeda²⁶⁹ aponta que enquanto a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual atuam essencialmente como políticas de financiamento, mediante incentivos fiscais, a MP nº 2.228-1/2001 busca o pleno desenvolvimento da atividade audiovisual do país, visando a autossustentabilidade da produção. São justamente essas previsões que se sustentam o objetivo da distribuição igualitária da produção cinematográfica nacional, oportunizando o surgimento de novas indústrias audiovisuais para além daquelas já bastante estabelecidas nas regiões economicamente hegemônicas.

É visível o foco industrial/desenvolvimentista que o audiovisual brasileiro incorpora a partir da promulgação da MP nº 2.228-1/2001. A criação da Ancine e o seu controle sobre a Lei do Audiovisual Nacional representam fatores indispensáveis para o estabelecimento de indústrias cinematográficas que antes não encontravam um ambiente favorável de desenvolvimento. Sendo essas indústrias o foco da análise da tese, o capítulo seguinte se dedica à realização de um exame do progresso da produção cinematográfica de Pernambuco a partir da expansão dos mecanismos da Lei do Audiovisual Nacional ao longo dos períodos conhecidos como Ciclo da Retomada, referenciado neste tópico, e o da Pós-Retomada, aprofundado no capítulo seguinte.

Conforme indicado no próprio título da tese, o lapso temporal analisado se dá a partir de 1996, ano de lançamento do filme pernambucano *Baile Perfumado*, até 2019, ano em que os circuitos de exibição comercial presenciam a chegada de *Bacurau*, outro filme pernambucano de aderência considerável por parte do grande público. Sendo ambas as produções financiadas pela Lei do Audiovisual Nacional e por seus mecanismos de fomento, a intenção que se apresenta a partir do capítulo seguinte é a de desenvolver uma linha do tempo que possibilite a análise da referida produção antes e depois da criação dos quadros da Ancine, dada a influência da mesma para a reconfiguração dos modos de produção audiovisual em todas as regiões do Brasil, inclusive -e principalmente aquela iniciada há mais de um século no Estado de Pernambuco.

²⁶⁹ IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2011, p. 44. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/17399/Mestrado%20Marcelo%20Ikeda.pdf?sequence=1&isAllowed=>. Acesso em: 01 jul. 2022.

3 A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993)

A atividade Audiovisual corresponde à ampla cadeia da Comunicação Social que utiliza, conjuntamente, efeitos visuais e sonoros, assim podendo ser vista e ouvida ao mesmo tempo. Na dimensão das mídias audiovisuais, destacam-se as atividades de televisão, vídeos para compartilhamento na rede mundial de computadores, cinema, dentre outras. E é nesta última que esta tese se concentra, muito embora reconheça a importância social e econômica de todas as demais linguagens audiovisuais. Assim sendo, este capítulo se dedica ao aprofundamento da análise sobre a cadeia cinematográfica nacional de forma mais específica, com um olhar datado, regionalizado e voltado para uma perspectiva desenvolvimentista, tendo em vista que nos capítulos anteriores a visão sobre o Cinema foi tratada de forma mais generalista.

Centraliza-se o olhar em torno da expansão da produção cinematográfica realizada no Estado de Pernambuco, Nordeste Brasileiro, a partir da ampliação dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional. O lapso temporal analisado se inicia em 1996, ano de distribuição do filme *Baile Perfumado*, considerado o ponto de retomada da produção cinematográfica pernambucana, tendo como ponto final da análise o ano de 2019, ocasião do lançamento do filme *Bacurau*, que se tornou um emblema político mundialmente (re)conhecido, uma vez que foi lançado justo no período em que o financiamento da produção cinematográfica nacional amargou mais uma das crises já citadas nas linhas anteriores.

A intenção é analisar os impactos dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional como peças-chaves para a afirmação da indústria cinematográfica res/existente no Estado de Pernambuco, responsável por quebrar a hegemonia produtiva tradicionalmente concentrada no eixo Rio-São Paulo.

Para que a mensagem de som e imagem seja transmitida de forma harmônica, existe uma série de etapas que devem ser seguidas dentro do desenvolvimento de uma peça audiovisual, e que fundamentam o valor pecuniário elevado que é tão típico da atividade: os processos de produção, cenografia, direção, edição, iluminação, figurino, sonorização, iluminação e distribuição, são elementos muito caros e que, dentre outros, justificam a importância de um tratamento diferenciado para a atividade audiovisual, razão que explica a existência de uma ampla cadeia de legislações nacionais exclusivas para a operacionalização da Comunicação Social. Dentre esses documentos, a Lei do Audiovisual Nacional surgiu como

um reconhecimento formal da importância socioeconômica e da especificidade necessária para o tratamento da indústria cinematográfica e audiovisual brasileira.

A Atividade Cinematográfica Nacional está registrada na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)²⁷⁰ sob o número 5911-1/99, abrangendo as operações de produção cinematográfica, de vídeos e programas de televisão. Somente com este dado, é possível compreender os impactos que a cadeia cinematográfica resulta na economia nacional, razão que justifica a regulação e fiscalização em torno do setor. Trata-se de uma atividade que conta com diversas fases e elementos distintos responsáveis por viabilizar a sua plena realização, objetivando ser lançada nos meios de comunicação de massa para surtir seus efeitos, inclusive econômicos, assim se enquadrando naquilo que Adorno e Horkheimer²⁷¹ definiram como Indústria Cultural.

Assim sendo, por se tratarem de indústrias, compreensão já pacificada pela literatura clássica dos Estudos Culturais, as cadeias audiovisuais e cinematográficas pressupõem seus estabelecimentos em grandes centros urbanos que contam, para além da grande circulação do capital e da considerável densidade populacional, com uma série de condições favoráveis para os seus desenvolvimentos. É nesta perspectiva que a produção de Cinema realizada no Estado de Pernambuco encontrou um terreno positivo para se estabelecer no cenário cinematográfico nacional, comprovando a possibilidade de integração de novas indústrias de Cinema naquelas já existentes, sobretudo as que foram hegemonicamente estabelecidas no eixo Rio-São Paulo.

Maria Correia²⁷² esclarece que tal movimento se iniciou na década de 1920, quando o Cinema passou a fazer parte do cotidiano do povo pernambucano. Na ocasião, um grupo de jovens cineastas começou a realizar filmagens, ainda de Cinema Mudo, nos arredores de Pernambuco. Sem apoio público e totalmente independente, motivado apenas pela vontade de fazer Cinema, o grupo produziu treze longas-metragens, alcançou a simpatia do público e deu

²⁷⁰ CNAE é a sigla utilizada para designar a Classificação Nacional de Atividades Econômicas. Consiste em um código composto por sete dígitos que são responsáveis pela identificação da atividade econômica exercida por um determinado negócio. De acordo com os dados extraídos no sítio da Comissão Nacional de Classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (CONCLA/IBGE), a atividade audiovisual, de forma abrangente, corresponde a uma listagem de vinte e três descritores (códigos CNAE) registrados, incluindo as fases de pré-produção, produção e pós-produção, contudo, excetuando-se a atividade de distribuição das peças audiovisuais, que são registradas em descritor distinto, qual seja, 5913-8/00. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Relatório da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA) sobre o registro da atividade cinematográfica nacional**. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?classe=59120&tipo=cnae&view=classe>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁷¹ ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **A indústria cultural: o iluminismo como mistificação de massas**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002, p. 364.

²⁷² CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

início ao que se transformou no Ciclo do Recife, de 1923 a 1931, embrião do movimento que solidificou o Estado de Pernambuco como um polo cinematográfico estratégico e mundialmente (re)conhecido.

Com base nessas premissas, o capítulo que se inicia tem por objetivo avaliar o movimento que favoreceu o estabelecimento de uma indústria cinematográfica expressiva no Estado de Pernambuco, analisando, de forma centralizada, a influência da Lei do Audiovisual Nacional e de seus desdobramentos enquanto elementos fundamentais para garantir as condições de financiamento necessárias para a configuração do cenário analisado. Em paralelo, examina-se ainda o modelo de gestão da cadeia audiovisual adotado pelo Estado de Pernambuco, que contribui tanto para o atendimento dos preceitos da repartição de competências legislativas em matéria cultural como também com a expansão das possibilidades de financiamento da cadeia referida, a partir da sistemática de financiamento abordada ao longo da tese, que no âmbito local se dá com base na implementação da Lei do Audiovisual do Estado de Pernambuco (Lei nº 15.307/2014).

3.1 ONDE QUERES LEBLON, SOU PERNAMBUCO: OS CICLOS PERNAMBUCANOS DE PRODUÇÃO COMO QUEBRAS DA HEGEMONIA CINEMATOGRAFICA DO EIXO RIO-SÃO PAULO

O processo de formação socioeconômica do Brasil foi responsável por estabelecer o eixo Rio-São Paulo como a principal potência econômica nacional, para onde a massa trabalhadora das regiões menos favorecidas até hoje migra em busca de melhores ofertas de trabalho e renda. O mesmo aconteceu com o Cinema, cuja lógica produtiva estabeleceu uma compreensível concentração de recursos humanos e econômicos na região, fomentando uma dinâmica de condensação que desde sempre se mantém. Não por acaso, a história do Cinema no Brasil começa no Rio de Janeiro, à Rua do Ouvidor, em 08 de junho de 1896, ocasião da primeira exibição de um filme em solo nacional²⁷³, ainda na perspectiva do Cinema Mudo. Ademais, a

²⁷³ Foi o desembarque de um aparelho chamado *Omniographo*, na cidade do Rio de Janeiro, em 1896, o grande responsável pela inauguração da novidade do Cinema no Brasil. Cerca de um ano após o seu lançamento mundial oficial, na cidade de Paris (França, 28 de dezembro de 1895), a invenção dos Irmãos Lumière chegou em terras brasileiras e modificou para sempre as interações sociais. Paulo Emílio Salles Gomes justifica a relativa demora do invento no Brasil tendo em vista que a imagem internacional do país era bastante comprometida, por consequência da rápida propagação de doenças endêmicas. Neste sentido, dispõe o autor: “A novidade cinematográfica chegou cedo ao Brasil, e só não chegou antes devido ao razoável pavor que causava aos viajantes estrangeiros a febre amarela que os aguardava pontualmente cada verão. Os aparelhos de projeção exibidos ao público europeu no inverno de 1895-1896 começaram a chegar ao Rio de Janeiro em meio deste último ano, durante o saudável inverno tropical. No ano seguinte, a novidade foi apresentada inúmeras vezes nos centros de

própria subdivisão dos Ciclos do Cinema²⁷⁴, principal marca da produção cinematográfica nacional, já denota a grande concentração produtiva existente no eixo Rio-São Paulo que, durante muito tempo, monopolizou toda a cadeia do Cinema nacional²⁷⁵.

Nesse caminho, Vinícius Martins²⁷⁶ enfatiza que, durante as décadas de 1930 e 1940, a produção cinematográfica nacional se limitava ao Rio de Janeiro, onde foram criados diversos estúdios até que bem aparelhados para o contexto brasileiro. O resultado mais evidente desse movimento foi a proliferação do gênero Chanchada, que rapidamente caiu no gosto do público, sendo a sua estruturação uma comédia popularesca em forma de musical, através da qual se exprimia alguns aspectos e aspirações do panorama da sociedade carioca. Este foi um dos arranjos que, em conjunto com os aspectos econômicos, colaboraram para que a novidade do Cinema se firmasse no eixo Rio-São Paulo, sendo o Cinédia e o Brasil Vita Filmes²⁷⁷ alguns dos primeiros estúdios que afirmaram a hegemonia das produções cariocas e paulistas.

Em termos sociológicos, é importante ressaltar que a produção cinematográfica nacional acabou por herdar alguns elementos intrínsecos da lógica formativa da sociedade brasileira, inclusive as desigualdades socioeconômicas regionais. Como bem aponta Maria Correia²⁷⁸, a descentralização geográfica da produção cultural nacional foi moldada pela disseminação de determinadas atividades econômicas, que gerou uma tendência de constituição de lógicas

diversão da Capital, e em algumas outras cidades”. GOMES, Paulo Emílio Salles. **70 anos de Cinema Brasileiro**. São Paulo: Ed. Expressão e Cultura, 1996, p. 28.

²⁷⁴ A ideia dos Ciclos do Cinema nacional é definida por Autran da seguinte maneira: “trata-se de uma forma estruturante de toda a história do cinema brasileiro; o final de um ciclo é marcado por forte crise na produção de filmes nacionais; o novo ciclo é um “recomeçar” quase sempre a partir da situação de terra arrasada; o subdesenvolvimento – e suas crises e seus ciclos – é o elemento fundamental da sociedade brasileira e do cinema aqui realizado. Estas características terminam por reforçar a concepção do cinema brasileiro como algo descontínuo ou, pelo menos, que possui grande dificuldade em manter linhas de continuidade de qualquer espécie – modo de produção, expressão estética, relação com o público, expressão cultural, indústria, cultural, etc.” (p. 118). AUTRAN, Arthur. A noção de “Ciclo Regional” na historiografia do Cinema Brasileiro. **Revista ALCEU**, v. 10, n. 20, p. 116-125, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu20_Autran.pdf. Acesso em: 23 jul. 2022.

²⁷⁵ Os Ciclos do Cinema Brasileiro não representam exatamente um movimento unificado de produções e padrões estéticos seguidos a partir das configurações de espaço/tempo retratadas nas telas, mas sim remetem ao estabelecimento de fases produtivas impulsionadas pelos movimentos dos cineastas que se reúnem com vistas a pleitear determinados interesses comuns, fomentar movimentações regionais (os chamados “Ciclos Regionais”) e ainda unir empreendedores do meio cinematográfico que buscam, desde sempre, o estabelecimento de uma indústria cinematográfica solidificada no país. Nesta perspectiva, tem-se que, dentre os seis ciclos de produção da cinematografia nacional, os da *Cinédia* (1930), *Atlântida* (1943) e *Vera Cruz* (1949) foram concentrados unicamente em produções realizadas no eixo Rio-São Paulo, corroborando assim para a centralização da produção cinematográfica nacional na referida localidade.

²⁷⁶ MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Fundamentos da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012, p. 16.

²⁷⁷ MARTINS, Vinícius Alves Portela. **Fundamentos da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012, p. 17.

²⁷⁸ CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

regionais relativamente autônomas, muito embora cercadas por construções estruturais comuns. Nessa conjuntura, a produção cinematográfica nacional foi se amoldando, de um lado privilegiando determinadas localidades e, de outro, deixando tantas outras no total esquecimento.

Para reverter tal cenário, uma convergência de oportunidades se faz necessária, não somente no Brasil, mas em qualquer outro país que ambicione a solidificação de suas indústrias cinematográficas. No caso brasileiro, por um ângulo, tem-se a convergência de cineastas, artistas e produtores das regiões menos produtivas do país, que juntos pleiteavam a solidificação de suas produções, fazendo surgir a vertente dos Ciclos Regionais da produção cinematográfica nacional, com especial atenção para o movimento pernambucano; por outro viés, diga-se, fundamental, o fortalecimento das políticas de financiamento da atividade, ora mediante fomento direto, ora através das controversas leis de incentivos fiscais, são peças fundamentais para que o Brasil fortaleça suas indústrias cinematográficas, garantindo que os realizadores audiovisuais de todas as regiões do país encontrem as condições necessárias para explorar nas telas dos cinemas as narrativas sociais que só fazem sentido em suas localidades.

Acerca dos Ciclos, marca histórica da cinematografia brasileira, Amanda Nogueira²⁷⁹ enfatiza que estes fazem referência aos períodos onde predominam os surtos de produção, regionalizadas ou não, onde as equipes trabalham colaborativamente ou em separado. Não se trata, segundo Mansur, de um movimento unificado, uma vez que tal previsão remete à ideia de um grupo de pessoas que atuam perseguindo um objetivo comum, apoiados por um aporte teórico (ou produtivo) compartilhado. Muito menos trata-se de um gênero, tendo em vista que esta divisão serve muito mais para fins de categorização comercial dos filmes nas salas de cinema. Assim, os Ciclos remetem a determinados períodos de expansão das produções cinematográficas, e representam uma forma estruturante da história da cinematografia brasileira. O final de um ciclo é sempre marcado por alguma crise produtiva, balizada por problemas de natureza financeira, e o recomeçar da produção sempre representa o início de outro ciclo.

De tal maneira, a importância da produção cinematográfica realizada no Estado de Pernambuco é uma peça fundamental não somente em termos de disseminação de produtos culturais, mas também no que tange os impactos resultantes da expansão do processo de

²⁷⁹ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco: a questão do Estilo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 19. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

regionalização do Cinema nacional. Não por acaso, a história do Cinema pernambucano, iniciada no ano de 1923, é marcada por dois emblemáticos momentos para a produção cinematográfica regionalista brasileira²⁸⁰.

No primeiro período, o chamado Ciclo do Recife, expoente do movimento do cinema mudo regionalista, se estende entre os anos de 1923 a 1931²⁸¹. De acordo com os dados da Cinemateca Pernambucana²⁸², este foi um dos momentos produtivos mais importantes do Cinema brasileiro ao longo do século vinte. Na ocasião, os amigos Edson Chagas, Gentil Roiz e Luís de França Rosa uniram seus desejos de fazer Cinema e fundaram a Aurora Filme²⁸³, localizada na Rua São João, 485, Bairro São José, no Recife, produzindo treze longas-metragens e iniciando o movimento conhecido como Ciclo do Recife²⁸⁴.

O Ciclo do Recife viu sua decadência chegar no ano de 1931, ocasionada por uma série de fatores, incluindo questões econômicas e de competitividade de mercado, sobretudo com relação às produções norte-americanas. Contudo, a chegada do cinema de som síncrono, técnica até então não dominada pelas produções brasileiras, também de origem norte-americana, foi

²⁸⁰ Os denominados Ciclos Regionais configuram momentos de expansão da produção cinematográfica de modo regionalizado, desenvolvido em localidades que não contavam com uma tradição fílmica, ou seja, aquelas mais afastadas do eixo Rio-São Paulo. Kate Saraiva esclarece que os referidos ciclos foram desenvolvidos de forma mais acentuada em Campinas, Cataguases, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre e Recife. SARAIVA, Kate V. Alcântara. **Recife: Cinema e Cidade (1922-1931)**. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2017, p. 95. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29923/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Kate%20Vivianne%20Alc%C3%A2ntara%20Saraiva.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

²⁸¹ Amanda Nogueira destaca que as produções do Ciclo do Recife tinham como características centrais: o financiamento com recursos próprios, a apropriação da linguagem dos filmes clássicos norte-americanos, com vilões, mocinhas, bandidos, enredos de amor e traição e afins, e a presença de profissionais que não tinham na atividade cinematográfica as suas ocupações principais, posto que ourives, comerciários, gráficos e afins. NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco: a questão do Estilo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 20. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

²⁸² CINEMATECA DE PERNAMBUCO. **Conhecendo o Ciclo do Recife**. Disponível em: <http://cinematecapernambucana.com.br/2020/03/conhecendo-o-ciclo-do-recife/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

²⁸³ Amanda Nogueira aponta que as demais produtoras que trabalhavam em conjunto com a Aurora Filme no Ciclo do Recife eram: Planeta Filme, Iate Filme, Veneza Filme, Vera Cruz Filme, Liberdade Filme, Olinda Filme, Spia Filme e Goiana Filme, tendo todas decretado falência, inclusive a própria Aurora Filme, considerada a principal produtora do referido ciclo. NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco: a questão do Estilo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 20. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

²⁸⁴ Sobre o período produtivo áureo do Ciclo do Recife, Regina Machado sublinha que: “no *boom* do *Ciclo do Recife* foram fundadas diversas produtoras de cinema como a Aurora Filmes, (...), a Olinda Filmes (...), dentre outras. Foram construídas também muitas salas de projeção, destinadas à exibição dos filmes mudos da década de 1920, como o cinema do Parque, o Moderno, o Helvética, o Royal, o Pathé. O Royal, que funcionava na Rua Nova, nº 47, foi, no entanto, o destaque da década. Tornou-se o templo sagrado do romantismo do cinema mudo de Pernambuco, porque o seu proprietário, Joaquim Matos, a cada lançamento de um novo filme pernambucano, fazia questão de enfeitá-la com bandeirolas e folhas de canela para atrair o público recifense”. MACHADO, Regina C. Vieira. **Cinema Pernambucano**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

considerada a grande responsável pela decadência não apenas do Cinema pernambucano, mas do brasileiro que, de modo geral, sempre teve que conviver com o fantasma da ameaça das produções Hollywoodianas. Regina Machado²⁸⁵ enfatiza que, mesmo com a falência à vista, um pequeno grupo de cineastas, formado por Jota Soares e Mário Furtado de Mendonça, se reuniu para produzir o filme *Cenário da Vida*, considerado o encerramento do Ciclo do Recife.

O segundo grande período do Ciclo Pernambucano ficou conhecido como Movimento Super 8²⁸⁶, iniciando-se na década de 1970 e tendo uma duração aproximada de dez anos. Maria Correia²⁸⁷ ressalta que o referido teve tanto destaque quanto o Ciclo do Recife, apesar de ter durado pouco tempo. Uma de suas principais características era o caráter de cinema doméstico, com poucos recursos, o que possibilitou uma quantidade considerável de filmes, uma vez que os cineastas tinham condições de produzir seus filmes de forma mais caseira e com baixo orçamento. Em que pese as produções não seguirem um padrão estético único, as suas propostas estéticas individualizadas, com diferentes diretores e perspectivas, fomentavam uma estrutura de cooperação entre os cineastas, que eram ligados por determinados pontos comuns: faixa etária, gostos culturais e ideologias políticas. Eis então a receita para a produção de filmes que variavam seus eixos temáticos entre a vida rural nordestina, as ficções de denúncias das injustiças sociais e temas existenciais urbanos²⁸⁸.

Por seu turno, Regina Machado²⁸⁹ enfatiza que caráter inovador e nacionalista dos chamados Superoitistas fez com que os filmes do período tivessem um eixo de circulação um tanto limitado. Por se tratarem de uma construção majoritariamente voltada para a crítica social, como desejavam os expoentes do processo, findou que as produções do Super 8 tiveram um espaço de circulação bastante tímido, restringindo-se aos festivais nacionais de curtas-metragens realizados nas capitais brasileiras. A autora reforça ainda que o Primeiro Festival Nacional de Filme Super 8 aconteceu no ano de 1974, em na cidade de Curitiba. Entre os

²⁸⁵ MACHADO, Regina C. Vieira. **Cinema Pernambucano**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

²⁸⁶ *Super8* é um formato cinematográfico lançado pela Kodak no ano de 1965. Trata-se de uma película utilizada nas filmagens, considerada a evolução da 8 milímetros, com uma superfície de imagem mais ampla. Durante os anos de 1960 e 1970, tornou-se bastante utilizada entre os cineastas amadores, por conter um formato de imagem doméstico, por tal razão sendo considerado o antecessor do VHS nos anos 1980. Uma vez que os cineastas que dispunham de poucos recursos nos anos 1970 adotaram a Super 8 em suas produções domésticas, este foi o nome escolhido para o novo movimento cinematográfico que se iniciava.

²⁸⁷ CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁸⁸ CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁸⁹ MACHADO, Regina C. Vieira. **Cinema Pernambucano**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

sessenta e quatro filmes concorrentes, quatro deles eram pernambucanos²⁹⁰, reforçando o papel destacado que a produção cinematográfica de Pernambuco exerceu desde os primórdios do estabelecimento do Cinema nacional.

Dentro do Movimento Super 8, Fernando Spencer é considerado o maior produtor, tendo contabilizado trinta e seis filmes e documentários baseados em temas de manifestações culturais típicas do Estado de Pernambuco²⁹¹. Por seu turno, Maria Correia²⁹² complementa que o filme *Morte do Capibaribe* (Paulo Caldas, 1983) foi a última produção Superoitista, encerrando um frutífero movimento que contribuiu sobremaneira para a solidificação da produção cinematográfica de Pernambuco, contudo, viu sua força se perdendo a partir da década de oitenta, ocasião do surgimento do aparelho Videocassete, responsável por inaugurar na sociedade brasileira uma nova dinâmica de consumo do Cinema.

Passado esse período, a produção cinematográfica pernambucana atravessou os mesmos percalços vivenciados pelas demais localidades do país. A insuficiência da política de incentivos fiscais para o financiamento das indústrias culturais nacionais, abordada no capítulo anterior, que se concentrava na Lei Sarney (nº 7.505/1986) e tratava todas as linguagens culturais sem qualquer distinção, demonstrou suas fragilidades de forma diferenciada no que tange a cadeia cinematográfica.

Sendo esta uma linguagem cultural que carrega uma sistemática de financiamento bastante peculiar, que vai da pré-produção à distribuição, tem-se que a superficialidade e generalidade do texto legal da Lei Sarney, junto às crises políticas e econômicas que marcaram o país entre as décadas de 1980 e início de 1990, foram responsáveis por praticamente zerar a produção de Cinema nacional durante o interregno referenciado. Neste sentido, Correia reforça que, ao longo da década de oitenta, foram produzidos, em Pernambuco, por volta de quinze peças cinematográficas, entre curtas, médias e longas metragens²⁹³, sendo boa parte deles financiados pelos editais da Embrafilme.

²⁹⁰ Quais sejam: *Caboclinhos do Recife* (Fernando Spencer), *Bajado, um Artista de Olinda* (Fernando Spencer e Celso Marconi), *Agórgona Doméstica* e *Vaquejada* (Athos Cardoso e Osman Godoy).

²⁹¹ MACHADO, Regina C. Vieira. **Cinema Pernambucano**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

²⁹² CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁹³ “A primeira produção foi o curta “Bajado, um Artista de Olinda” (1985). No mesmo ano, lança-se “*Oh de Casa*” (1985). No ano seguinte, tem-se “*Olinda Só Riso*”. Em 1986, o média-metragem “*Sulanca*”, mostra o trabalho das mulheres no polo de confecções de Santa Cruz do Capibaribe, cidade que também foi cenário para o filme seguinte, *São João em Santa Cruz* (1987)”. CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

A década de 1990 se iniciou como sinônimo de crise para diversos setores econômicos do país. O turbulento governo de Collor, marcado como um dos mais austeros para a produção cultural nacional, foi responsável por dismantelar o organograma jurídico da Cultura, ação que representou especiais (e severos) danos à cadeia audiovisual. Se, para as indústrias cinematográficas já estabelecidas nos grandes centros (eixo Rio-São Paulo), os golpes políticos do período puderam ser intensamente sentidos, implica dizer que, necessariamente, os ciclos de produção regionalizados foram penalizados de forma muito mais agressiva.

No período, as produções que estavam em andamento tiveram que ser interrompidas, devido à falta de repasse das verbas da Embrafilme, que passou a não mais existir. Em Pernambuco, era a ocasião das filmagens de “O Crime da Imagem” e “Soneto do Desmantelo Blue”, de Lírío Ferreira e Cláudio Assis, que recorreram a permutas com os laboratórios audiovisuais para darem seguimento às filmagens²⁹⁴. Na cena pernambucana, estes foram os filmes derradeiros, até o início do período onde a produção cinematográfica brasileira assistiu ao seu próprio fim, em decorrência da crise instalada ao longo da década de 1990.

Com o transcorrer da década, os arranjos políticos nacionais foram se amoldando e, junto com isso, surgiram alguns espasmos de consciência no que tange as necessidades específicas que o setor cinematográfico carrega consigo. Produções que contam com grandes volumes financeiros, com equipes profissionais amplas e diversificadas e lógicas de circulação bastante dispendiosas, indubitavelmente carecem de um tratamento mais específico, inclusive jurídico. Some-se isso ao reconhecimento dos impactos econômicos da atividade cinematográfica e à vontade que a gestão de Itamar Franco (1992-1995) demonstrou de levantar a bandeira da Cultura em benefício próprio, e o resultado se dá com a promulgação de uma lei de incentivos fiscais específica para o financiamento da atividade audiovisual nacional, considerada a virada de chave para o processo de retomada da produção cinematográfica brasileira.

Tal processo resultou em mais um ciclo da cinematografia nacional. Conhecido como Ciclo da Retomada, que foi pontuado nos tópicos anteriores e será aprofundado nos subsecutivos, ele se solidifica no Cinema de Pernambuco somente no ano de 1996, três anos após a promulgação da Lei do Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993), tendo por emblema o filme *Baile Perfumado*, de Lírío Ferreira e Paulo Caldas. Financiado pela Lei do Audiovisual, o filme contou com um público de mais de setenta mil pessoas²⁹⁵, se consagrando como o

²⁹⁴ CORREIA, Maria das Graças dos Santos. *Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano*. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

²⁹⁵ Conforme dados extraídos do Observatório do Cinema Nacional (OCA), denominado “Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos de 1995 a 2020”.

grande marco da retomada da produção do cinema pernambucano após um período de quase duas décadas sem a gravação de um filme de longa-metragem na localidade. De acordo com Amanda Nogueira²⁹⁶, além da repercussão positiva que o filme recebeu por parte do público e da crítica, outro ponto marcante é o fato de que ele viabilizou o momento de rearticulação dos cineastas pernambucanos, cuja consequência direta foi a retomada da força da produção cinematográfica local.

Ante o exposto, o tópico seguinte se dedica ao aprofundamento das consequências que o Ciclo da Retomada representou para a expansão do Cinema de Pernambuco, tomando por ponto de partida o já pacificado entendimento de que tal processo somente foi possível por consequência da ampliação dos domínios da Lei do Audiovisual Nacional e seus mecanismos de financiamento, em especial aqueles surgidos a partir do início da década de 2000, ocasião do início das atividades da Agência Nacional do Cinema (Ancine), responsável por modificar consideravelmente as estruturas produtivas da cadeia cinematográfica nacional, mediante as atividades de regulação, fiscalização e fomento.

3.2 DE BAILE PERFUMADO (1996) A BACURAU (2019): UM PANORAMA DO DESENVOLVIMENTO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO A PARTIR DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993)

O que é o Cinema Pernambucano? O que faz do Cinema de Pernambuco o Cinema de Pernambuco? Seria um conceito relacionado aos limites geográficos do Estado? Ou à abordagem das temáticas locais nos filmes? Ou o fato de o diretor do filme ser pernambucano? Ou a maior parte da equipe técnica do filme ser pernambucana? Ou ainda, um tanto mais óbvio, a realização das filmagens se passar no Estado de Pernambuco?

A primeira certeza destes questionamentos é a de que o conceito ora aprofundado não faz um mergulho em um caráter geográfico. Ou, pelo menos, não puramente geográfico. Faça-se prova lembrando que, por exemplo, *Cinema, Aspirina e Urubus*²⁹⁷ foi rodado na Paraíba. Por

Observatório do Cinema Nacional (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

²⁹⁶ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco**: a questão do Estilo. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 42. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

²⁹⁷ 2005, Direção de Marcelo Gomes.

sua vez, *Bacurau*²⁹⁸ foi gravado no Estado do Rio Grande do Norte. Já *O Homem que Engarrafava Nuvens*²⁹⁹ apresenta uma construção bem mais complexa: conta a história do Baião, ritmo musical típico do Nordeste, é dirigido por um cineasta pernambucano, porém é produzido, registrado e distribuído no Estado do Rio de Janeiro³⁰⁰. Noutra vereda, também não se pode afirmar que tal conceito parte de uma suposta hegemonia no padrão de produção, tendo em vista que o Cinema de Pernambuco é marcado por uma considerável variedade estética e de gênero, como consequência do aumento do número de produções locais ao longo dos anos. Assim sendo, quais seriam então os parâmetros necessários para definir esta dinâmica produtiva que ficou internacionalmente conhecida como Cinema Pernambucano?

Amanda Nogueira³⁰¹ defende de que o Cinema de Pernambuco não se constitui propriamente como uma cinematografia ou um movimento estético. Neste sentido, enfatiza que não se pode falar de um Cinema pernambucano a não ser sob a perspectiva da identificação de um grupo de realizadores e produtores que se reuniram a fim de pensar em uma dinâmica produtiva capaz de recuperar a tradição herdada pelos Ciclos de Produção anteriormente consagrados no Estado de Pernambuco, através dos movimentos do “*Ciclo do Recife*” e do “*Ciclo Super 8*”, explanados no tópico anterior.

Neste sentido, as atuações articuladas que se firmaram em períodos históricos específicos, inseridas em cenários socioculturais locais e que não seguem exatamente um padrão estético fechado, foram responsáveis por firmar na produção cinematográfica brasileira a vertente que ficou (re)conhecida como Cinema de Pernambuco, na qual este tópico se debruça de modo aprofundado.

A intenção aqui é compreender em quais medidas o financiamento público, através da Lei do Audiovisual Nacional (nº 8.685/1993) e de seus mecanismos de fomento, é responsável por oferecer o suporte necessário para o desenvolvimento de uma cadeia cinematográfica que se solidificou longe dos grandes centros de tradição da produção de Cinema nacional (eixo Rio-São Paulo). Para tanto, busca-se analisar o processo evolutivo que se observou na indústria cinematográfica pernambucana entre os anos de 1996 a 2019³⁰², como forma de examinar em

²⁹⁸ 2019, Direção de Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles.

²⁹⁹ 2010, Direção de Lírío Ferreira.

³⁰⁰ Com Produção da Good Ju-Ju (RJ) e Distribuição da Espaço Filmes (RJ).

³⁰¹ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco: a questão do Estilo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 10. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

³⁰² No ano de 1996, foi lançado o filme *Baile Perfumado*, com direção de Paulo Caldas e Lírío Ferreira, considerado o marco da retomada da produção cinematográfica pernambucana. Já em 2019 chega em cartaz a produção *Bacurau*, com direção de Kleber Mendonça Filho e Juliano Dornelles, que alcançou um dos maiores recordes mundiais de público de um filme brasileiro. Ambas as produções foram financiadas pela Lei do Audiovisual

quais medidas as políticas de financiamento da atividade audiovisual nacional são capazes de chegar a outras regiões geográficas do Brasil que não estão inseridas nos circuitos mais estratégicos do capital.

A noção de “Circuitos Estratégicos” ora referida deve ser compreendida, sobretudo, com relação às localidades que não contam com condições favoráveis para a plena expansão das capacidades econômicas de suas indústrias culturais. De tal forma, apresenta-se ainda uma estratégia metodológica de cunho quantitativo, ao analisar, em quadros ordenados, os números disponibilizados pela Agência Nacional do Cinema (Ancine) no decorrer do recorte temporal citado supra, como forma de também compreender a atuação órgão responsável não somente pela fiscalização, fomento e regulação da atividade cinematográfica e audiovisual brasileira, mas ainda pelo controle da Lei do Audiovisual Nacional, objeto central de apreço desta tese.

Pernambuco faz Cinema há mais de cem anos³⁰³. Desde os primórdios de sua produção, em 1922, houve um movimento de cunho social e político bastante frutífero para que o produto cinematográfico local fosse efetivamente inserido como um ativo significativo e impactante para a construção identitária local. Como prova, José Roberto Guerra³⁰⁴ enfatiza que, somente no predomínio do Ciclo do Recife (1922-1931) foram produzidos trinta e três filmes no Estado de Pernambuco, contribuindo para a constituição de um ciclo de Cinema regionalizado e geograficamente descentralizado da dominação carioca/paulista.

Seja pela ideia de pertencimento que o povo pernambucano carrega com relação à própria Cultura, que se manifesta também (e principalmente) na forma como tratam o Cinema, seja pela gestão pública local direcionada para a preservação e exploração dos potenciais socioeconômicos da Cultura, o fato é que o Cinema pernambucano se firmou na indústria audiovisual brasileira como um caso isolado de rompimento da lógica hegemônica historicamente observada no eixo Rio-São Paulo, e este é o motivo pelo qual o referido se tornou objeto de apreço de pesquisas dentro das mais variadas áreas de conhecimento.

Nacional, sendo esta a razão que justifica a escolha do lapso temporal referenciado que, inclusive, demarca o título desta tese.

³⁰³ “(...) A média (de filmes) por década é relativa, já tivemos treze “posados” (filmes de ficção) produzidos em uma década, duzentas fitas em Super 8 realizadas em outra década, e hoje são tantos filmes que é difícil enumerar”. Esta é a síntese da autora Amanda Nogueira sobre o centenário de produção de Cinema em Pernambuco. NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco: a questão do Estilo**. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009, p. 42. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

³⁰⁴ GUERRA, José Roberto Ferreira. **O Filme ao Redor: o empreendedorismo cultural na produção de Cinema de Pernambuco**. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2015, p. 57. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29401/1/TESE%20Jos%c3%a9%20Roberto%20Ferreira%20Guerra.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022

Contudo, muito embora o Cinema brasileiro possa, apesar de todas as intempéries, experienciar determinados períodos e localidades de uma produção ampla, diversificada e mundialmente (re)conhecida, é inegável que as sucessivas crises que atravessam as estruturas do Estado brasileiro são responsáveis por comprometer o tratamento com a Cultura de uma forma bastante peculiar e desleal. De tal maneira, as tensões políticas que foram vivenciadas ao longo da década de noventa, explanadas no capítulo anterior, foram responsáveis por abrir fendas na produção cinematográfica nacional que resultaram na completa paralisação de suas atividades. O encerramento dos trabalhos da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), em 1990, é o grande marco do período que ficou emblemado como a crise mais agressiva que permeou o Cinema nacional.

Referida crise, de tão severa, teve seu final delimitado como mais um dos Ciclos do Cinema brasileiro. A “Retomada”, como ficou conhecido, se iniciou no ano de 1996 e teve o seu prosperar marcado pelo início de uma série de políticas de financiamento responsáveis pelo aguardado ressurgir da produção cinematográfica nacional, a exemplo do Prêmio Resgate do Cinema Brasileiro e da própria Lei do Audiovisual Nacional, ambos datados de 1993. O filme *Carlota Joaquina, Princesa do Brasil*³⁰⁵ consagra o primeiro capítulo da Retomada do Cinema nacional, contabilizando um inesperado recorde de público inversamente proporcional ao orçamento limitado e ao fragilizado esquema de divulgação da produção³⁰⁶. Já no contexto regionalizado, o filme pernambucano *Baile Perfumado*³⁰⁷ se une ao enredo da Retomada e comprova a força da produção daquela que se tornou a sede de uma das principais indústrias cinematográficas nacionais, contrariando a lógica de dominação da Região Sudeste e se firmando como um eixo estratégico e definitivamente inserido no circuito das grandes produções.

³⁰⁵ 1995, direção de Carla Camurati.

³⁰⁶ Nesta perspectiva, Melina Marson (2006) pontua que: “*Carlota Joaquina* é um filme histórico realizado com baixo orçamento – o que poderia resultar num filme menor (...); somando-se a isso, a diretora era estreante em longas-metragens, não possuía um nome consagrado no campo cinematográfico (...). Mas *Carlota Joaquina* consegue uma proeza: torna-se um sucesso de público e desperta o interesse da crítica, graças a um eficiente esquema de divulgação “boca a boca” e ao bom desempenho da estreia. Com o tempo, ultrapassa um milhão de espectadores, um número muito distante da média de público registrada nos primeiros anos da década de 90. Para um filme realizado com baixo orçamento (custou 400 mil dólares), produzido sem a utilização das novas leis de incentivo (o dinheiro veio do prêmio Resgate do Cinema Brasileiro e através de patrocínio direto de empresas) e lançado num momento difícil do cinema brasileiro, foi uma grande surpresa”. MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006, p. 67-68. Disponível em <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

³⁰⁷ 1996, direção de Lício Ferreira e Paulo Caldas.

Renato Silva³⁰⁸ sinaliza que, em maio de 1994, a reunião de Hilton Lacerda, Lírío Ferreira e Paulo Caldas resultou na escrita do roteiro de *Baile Perfumado*, que foi premiado pelo Instituto Brasileiro de Artes e Cultura. Após a honra, os cineastas foram em busca da captação de recursos para a produção do filme, inicialmente orçado em duzentos e cinquenta mil dólares.

Todavia, o filme inteiro acabou custando setecentos mil dólares e, a fim de canalizar o restante do valor necessário, foi montada uma estratégia de divulgação no intuito de provar aos potenciais investidores que o longa-metragem se tratava de um investimento rentável e que pressupunha um retorno de publicidade positivo. Inúmeros outdoors espalhados por Recife davam conta da proposta dos realizadores, convidando o empresariado para reuniões com apresentações do roteiro do filme, laureando o espírito da política de incentivos fiscais em contexto regionalizado e comprovando que a união de publicidade e deduções fiscais em produtos cinematográficos poderia ser uma boa estratégia de marketing para os incentivadores.

Baile Perfumado conta a história de Benjamin Abrahão, um mascate libanês responsável pelas únicas imagens de Virgulino Ferreira, o Lampião, quando este atravessou o sertão brasileiro junto de seu bando. Benjamin se infiltra no grupo para colher imagens dos cangaceiros e vendê-las pelo mundo, em um drama que não somente é considerado o marco da retomada do Cinema pernambucano, mas também entrou na lista dos cem principais filmes brasileiros de todos os tempos³⁰⁹.

O filme despontou nos circuitos de exibição em um momento emblemático para o recomeço da produção cinematográfica nacional. Lançado apenas um ano após a estreia de *Carlota Joaquina, Princesa do Brasil*, considerado o grande marco do Ciclo da Retomada, e pegando o fôlego do início das operações da Lei do Audiovisual Nacional, o fato é que *Baile Perfumado* alcançou números até então inimagináveis para um filme regionalizado, de orçamento limitado e que prenunciava o contexto do ressurgimento da produção cinematográfica nacional após um longo período de crise.

³⁰⁸ SILVA, Renato K. **O Som ao Redor do Baile: Retomada e Pós-Retomada do Cinema produzido em Pernambuco**. 2015 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2015, p. 46. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/20787/1/SomRedorBaile_Silva_2015.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022

³⁰⁹ Em novembro de 2015, a **Associação Brasileira de Críticos de Cinema (Abraccine)** elegeu em lista oficial os cem melhores filmes brasileiros de todos os tempos. A lista detalhada pode ser visitada em: ABRACCINE, Associação Brasileira de Críticos de Cinema. **Os 100 melhores filmes brasileiros de todos os tempos**. Disponível em: <https://abraccine.org/2015/11/27/abraccine-organiza-ranking-dos-100-melhores-filmes-brasileiros/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

Surgia, assim, o primeiro filme pernambucano financiado pela nova política de incentivos fiscais herdada pela Lei Sarney (1986), aprimorada pela Lei Rouanet (1991) e especificada pela Lei do Audiovisual Nacional (1993). Embora constatada a insuficiência do modelo perante a dimensão da produção cinematográfica brasileira, é inquestionável a sinalização de que a nova política de financiamento ora aprofundada é responsável por uma mudança estrutural que possibilitou um remodelamento da indústria de Cinema nacional, para tanto que a marca principal do Ciclo da Retomada é justamente a inserção dessa nova política no financiamento cultural pátrio. Tal feito reverberou uma série de consequências que até hoje podem ser sentidas, de diversas formas, pela indústria cinematográfica de Pernambuco, e que serão aprofundadas no decorrer deste capítulo.

Baile Perfumado ingressou nos circuitos de distribuição no ano de 1997, registrado nos quadros da Agência Nacional do Cinema (Ancine) sob o Certificado de Produto Brasileiro (CPB)³¹⁰ de número B0400059500000. Os números alcançados pelo filme atestam a importância que a política de incentivos fiscais carrega perante o financiamento da cadeia cinematográfica regionalizada, em que pese a sua (re)conhecida insuficiência quando se trata das produções oriundas de regiões mais afastadas das dinâmicas culturais estratégicas. Produzido pela Raccord Produções e distribuído pela RioFilme, ambas com sede na cidade do Rio de Janeiro, *Baile Perfumado* alcançou uma média de quase setenta e quatro mil espectadores pagantes nas salas de cinema do país, o que, para efeitos de um período de retomada de investimentos na produção cinematográfica nacional, pode ser considerado um desempenho satisfatório. Ademais, o próprio enredo do filme, que retrata o movimento do Cangaço, já pressupõe uma certa resistência por parte do público de fora do Nordeste, uma vez sabida a dificuldade de inclusão das temáticas sociais nordestinas fora dos domínios geográficos de nossa região.

Leonardo Puglia³¹¹ lança uma série de questionamentos acerca de como um Estado periférico como Pernambuco, que ocupa apenas a décima posição no Produto Interno Bruto (PIB) da Federação, encontrou condições favoráveis para alcançar uma posição tão destacada na produção cinematográfica nacional, passando à frente de outras regiões que contam com condições econômicas, políticas e sociais muito mais avançadas. Entre os diversos fatores que

³¹⁰ O **Certificado de Produto Brasileiro (CPB)** é um selo criado pela Agência Nacional do Cinema cujo objetivo é atestar que o filme registrado é, de fato, um produto audiovisual brasileiro. Trata-se de uma espécie de certidão de nascimento do filme, que comprova a nacionalidade e a titularidade dele.

³¹¹ PUGLIA, Leonardo Seabra. Estado e Política na Retomada da Produção Cinematográfica de Pernambuco. **Revista Livre de Cinema (RLC)**, v. 4, n. 1, p. 30-45, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.relici.org.br/index.php/relici/article/view/104/146>. Acesso em: 08 ago. 2022.

explicam tal feito, o autor ressalta que o papel desempenhado pelo financiamento estatal em todas as esferas é o grande responsável por garantir que a cadeia do Cinema, atividade cultural extremamente complexa e financeiramente dispendiosa, encontre condições igualitárias de competitividade perante os agentes hegemônicos do mercado audiovisual. Dentre estes, são nítidas as ameaças que as produções regionalizadas, incluindo a de Pernambuco, encontram com relação às grandes produções hollywoodianas e, em segunda escala, àquelas controladas pelas Organizações Globo que, desde o começo dos anos 2000, detém as vinte maiores bilheterias do Cinema brasileiro.

A estruturação do novo mecanismo de financiamento do Cinema, contando com uma legislação específica, foi responsável por promover um aumento significativo no número de produções realizadas nas localidades menos estratégicas. Se, no ano de 1992, apenas três filmes brasileiros foram lançados nos circuitos comerciais de exibição, representando uma participação de 0,5% do produto cinematográfico nacional na venda de bilheteria³¹², os anos seguintes foram marcados por uma virada inquestionável no número de produções nacionais. A Lei do Audiovisual Nacional, promulgada no ano de 1993, em conjunto com os seus mecanismos de financiamento que foram aperfeiçoados e ampliados ao longo do tempo, representa um verdadeiro ponto de virada no quadro descrito.

No decorrer da década de noventa, observou-se um movimento ainda um pouco tímido na produção de filmes pernambucanos, e isto se deve, em boa parte, ao fato de que os produtores ainda estavam se familiarizando com os meandros do novo mecanismo de financiamento e, ademais, ainda tinham que dividir suas atenções com o trabalho burocrático que envolve a busca por incentivadores, a posterior captação de recursos e finalmente a prestação de contas.

Como exemplo, tem-se que *Baile Perfumado* foi o único filme pernambucano da década de noventa a canalizar parte de seus valores através dos mecanismos de incentivos fiscais, alcançando uma marca de captação até que positiva para a época, orçada no valor de R\$ 50.000,00³¹³. Contudo, o início dos anos 2000 concentram o verdadeiro salto que o Cinema de Pernambuco alcançou em suas produções e, além da ampliação do acesso ao novo mecanismo

³¹² PUGLIA, Leonardo Seabra. Estado e Política na Retomada da Produção Cinematográfica de Pernambuco. **Revista Livre de Cinema (RLC)**, v. 4, n. 1, p. 30-45, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.relici.org.br/index.php/relici/article/view/104/146>. Acesso em: 08 ago. 2022.

³¹³ Conforme dados extraídos da Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo Fiscal e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de 1995 a 2020, publicada pelo Observatório do Cinema Nacional (OCA). OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oaca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

de fomento, é inegável que outras questões de natureza política também foram responsáveis por promover um aumento exponencial na expansão do Cinema regionalizado.

A primeira década dos anos 2000 foi marcada por uma virada política significativa no Brasil, onde novos arranjos institucionais foram responsáveis por promover mudanças substanciais em diversos setores sociais que antes não contavam com espaços bem definidos nas agendas institucionais. Neste sentido, Lia Calabre³¹⁴ faz um balanço analítico com relação às políticas culturais desenvolvidas entre os anos de 2003 e 2010, período da gestão presidencial de Luíz Inácio Lula da Silva. Na ocasião, a autora delinea uma série de parâmetros que circundaram a gestão cultural democrática e participativa que foi colocada em prática, garantindo, dentre outras realizações, a expansão institucional e orçamentária responsável por promover o momento de maior efervescência da produção cinematográfica nacional, ponto que se converteu também na expansão dos recursos destinados às indústrias regionalizadas.

Se, por um lado, a gestão cultural recebida pelo mandato de Lula se resumia à administração dos mecanismos das leis de incentivos fiscais herdadas pelos governos anteriores³¹⁵, por outro, tal cenário pressupunha um ambiente favorável para o desenvolvimento de políticas de financiamento jamais experienciadas. Assim, explorando vertentes diretivas até então inexistentes na pauta da Cultura, a chave eleita para a inauguração da gestão cultural mais emblemática do país foi a exploração do capital simbólico³¹⁶ do cantor e compositor Gilberto Gil enquanto Ministro da Cultura (MinC). Assim, ampliando o espectro dos atores atendidos pelas novas políticas públicas de Cultura, Calabre ressalta que foi instituída uma série de novos programas, com uma ampla canalização de recursos geridos pela nova Secretaria do Audiovisual (SAv).

O incentivo à criação de cineclubes e espaços de exibição para conteúdos audiovisuais independentes, a distribuição de produtos cinematográficos para esses novos espaços e o fomento de festivais e mostras competitivas contribuíram com a minimização do problema da baixa quantidade de salas de cinemas no país, colaborando com o aumento da circulação dos produtos audiovisuais financiados pela expansão dos mecanismos da Lei do Audiovisual

³¹⁴ CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CtTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022.

³¹⁵ CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CtTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022.

³¹⁶ Na lição de Pierre Bourdieu, o Capital Simbólico configura um efeito da distribuição de outras formas de capital no que tange o reconhecimento de um valor social. Assim, representa o “poder atribuído àqueles que obtiveram reconhecimento suficiente para ter condições de impor o reconhecimento”. BOURDIEU, Pierre (d). **O Poder Simbólico**. Lisboa: Ed. Deifel, 1989, p. 164.

Nacional. Assim, a SAV desenvolveu uma gama de novas parcerias para a criação de projetos cinematográficos de grande impacto, a exemplo do “Revelando os Brasis”, programa direcionado aos municípios brasileiros com até duzentos mil habitantes, cujo principal objetivo era promover um espaço inclusivo de formação em audiovisual³¹⁷.

Tais ações foram criadas, ao lado de diversas outras, integrando um conjunto de proposituras que visavam promover a democratização do acesso aos meios de produção audiovisual, colaborando para a construção de um cenário cinematográfico mais estável e independente das oscilações que sempre demarcaram a relação Cinema e Estado no Brasil, já explorada nas seções anteriores. Executado através da Agência Nacional do Cinema (Ancine) e do Ministério da Cultura (MinC), tal conjunto de medidas representou um ponto estratégico para demarcar no cenário cinematográfico nacional um momento distinto, frutífero, no qual enfim o produto audiovisual brasileiro passou a ser tratado com a devida importância, tanto social quanto econômica.

A produção cinematográfica pernambucana conseguiu sentir, de forma positiva, os efeitos da referida mudança, que foi a responsável pela definitiva afirmação da indústria citada enquanto terceira principal cadeia de produção de Cinema do Brasil. Ao longo da primeira década dos anos 2000, o Estado de Pernambuco conseguiu se inserir em definitivo nos circuitos de financiamento da atividade cinematográfica viabilizados através dos mecanismos geridos pela União, notadamente por meio da Lei do Audiovisual e seus demais mecanismos. É nítido que o capital simbólico que o Cinema pernambucano cultivou ao longo do tempo foi decisivo para o estabelecimento do quadro analisado, contudo, as sucessivas crises políticas atravessadas pelo Brasil, já aqui explanadas, que sempre penalizam a pauta da Cultura de maneira severa, foram determinantes para que tal cenário só fosse fomentado no contexto de uma mudança política que percebeu a Cultura enquanto elemento socioeconomicamente estratégico.

De tal maneira, o início dos anos 2000 representou para o Cinema pernambucano um avanço fundamental para a sua tão esperada solidificação nos circuitos comerciais de exibição. Contando com a distribuição de títulos detentores de números significativos de bilheteria, é possível observar, entre os anos de 2004 e 2010, uma marca de nove filmes locais total ou parcialmente financiados pela Lei do Audiovisual Nacional, quantitativo este que não foi alcançado por nenhuma outra indústria cinematográfica fora do eixo Rio-São Paulo. Tal virada se dá justamente no início do primeiro governo de Lula e começo da expansão dos arranjos da

³¹⁷ CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CfTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022

legislação ora analisada, que ampliou seus espaços de maneira protuberante a partir da inauguração das atividades da Ancine, em 2002³¹⁸, com o desenvolvimento de uma série de linhas de financiamento que trabalham conjuntamente com a Lei do Audiovisual Nacional e serão abordadas mais adiante.

Faça-se prova: contando com um público pagante de mais de cem mil espectadores nas salas de exibição comercial³¹⁹, *Cinema, Aspirinas e Urubus*³²⁰ é um exemplo contundente da relevância dos mecanismos da Lei do Audiovisual Nacional para o processo de desenvolvimento da indústria cinematográfica pernambucana. Nem de longe tenta-se aqui afirmar que se trata de um mecanismo perfeito, democrático e antiburocrático, contudo, é incontestável a possibilidade de exploração positiva do referido em um contexto de abertura política voltada para o desenvolvimento das potencialidades culturais de cada região. E foi exatamente este o cenário encontrado pelo Cinema pernambucano a partir da primeira metade dos anos 2000, quando se observou um aumento significativo do número de produções locais financiadas através dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional.

Neste sentido, os dados extraídos da *Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo Fiscal e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) de 1995 a 2020*³²¹, dão conta que, na primeira metade dos anos 2000, precisamente entre 2004 e 2010, um total de nove filmes pernambucanos foram considerados aptos a captar recursos através da Lei do Audiovisual Nacional, contabilizando um total de mais de sete milhões de reais destinados ao fomento da cadeia cinematográfica referida, em uma ação de desenvolvimento que pavimentou a expansão observada na década seguinte e contribuiu para a inclusão definitiva do Cinema pernambucano nos circuitos de grande produção nacional. O quadro a seguir, extraído da listagem supra referida, faz prova da premissa levantada e ilustra, em ordem decrescente, o aumento observado nas produções cinematográficas pernambucanas ao longo da primeira década dos anos 2000.

³¹⁸ A Agência Nacional do Cinema (Ancine) foi instituída por intermédio da Medida Provisória nº 2.228-1/2001, contudo, seu efetivo funcionamento se deu apenas em 2002, quando regulamentada através da Lei Federal nº 10.454, que dispõe sobre a remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine) e dá outras providências.

³¹⁹ Com um total de 105.526 espectadores, em conformidade com dados extraídos da Listagem dos Filmes Brasileiros Lançados Comercialmente em Salas de Exibição com Valores Captados através de Mecanismos de Incentivo Fiscal e Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), de 1995 a 2020, publicada pelo Observatório do Cinema Nacional (OCA). OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

³²¹ OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

Quadro 1 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores captados através da Lei do Audiovisual Nacional durante a primeira década dos anos 2000. Elaboração própria

ANO	TÍTULO	DIREÇÃO	VALOR TOTAL CAPTADO POR INCENTIVOS FISCAIS (R\$)
2004	Concerto Campestre	Henrique de Freitas Lima	R\$ 2.764.000,00
2005	Cinema, Aspirinas e Urubus	Marcelo Gomes	R\$ 1.426.568,00
2006	Amarelo Manga	Cláudio Assis	R\$ 400.768,00
2006	Árido Movie	Lírio Ferreira	R\$ 740.000,00
2007	Cartola	Hilton Lacerda/Lírio Ferreira	R\$ 1.339.384,00
2007	Baixio das Bestas	Cláudio Assis	R\$ 200.000,00
2008	Deserto Feliz	Paulo Caldas	R\$ 1.418.000,00
2010	O homem que engarrafava nuvens	Lírio Ferreira	R\$ 2.330.000,00
2010	Viajo porque preciso, Volto porque te amo	Karim Ainouz/Marcelo Gomes.	R\$ 210.590,00

Fonte: OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

Em que pese os números positivos acima comprovados, é importante ressaltar que, isoladamente, nem o contexto político favorável para o desenvolvimento cultural nacional e nem tampouco o prestígio do produto cultural pleiteador de financiamento podem garantir o êxito da expansão de nenhuma cadeia produtiva, independente da região geográfica na qual se encontre. Para tanto, observa-se a necessidade, para além de um trabalho conjunto dos agentes referidos, do estreitamento dos laços do Estado e das produções cinematográficas com a classe empresarial, uma vez que, no modelo de financiamento analisado, esta é quem dá a cartada final sobre quais produtos serão efetivamente incentivados. No recorte temporal analisado no quadro, levando em consideração os números positivos de captação de recursos, é possível inferir que, em certa medida, houve uma aderência positiva por parte do empresariado para com a causa do financiamento do Cinema pernambucano.

Contudo, é necessário ressaltar também que há ainda uma expressiva quantidade de filmes pernambucanos que foram habilitados pela Lei do Audiovisual Nacional ao longo do período

analisado pela tese (1996 a 2019), mas que não captaram os valores necessários para os seus financiamentos, a exemplo de *Big Jato*³²² e *Doméstica*³²³ e tal fato revela, dentre outros meandros, uma das principais barreiras encontradas no processo de democratização do mecanismo, que é justamente a dificuldade encontrada pelos produtores para capitanearem patrocinadores que se mostrem abertos à causa do financiamento cultural. Este é um dos pontos que justificam por qual razão um cenário de financiamento cultural pautado sobremaneira em políticas de incentivos fiscais não pode, para o caso brasileiro, ser considerado ideal, em que pese os números positivos (e isolados) ora analisados.

Já na segunda década dos anos 2000, é possível perceber uma virada significativa na quantidade de filmes pernambucanos habilitados pela Lei do Audiovisual Nacional, o que se converte em uma expansão considerável das cifras destinadas ao financiamento da referida indústria. Se, na década anterior, o Estado de Pernambuco contabilizou um quantitativo de nove filmes financiados pelo mecanismo ora analisado, a segunda década dos anos 2000 representou para a indústria local um total de vinte e sete produções incentivada, que serão apresentadas mais adiante. Trata-se de um aumento expressivo que só foi possível graças à expansão dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional, evolução esta que se tornou ainda mais nítida a partir do processo de aprimoramento das políticas geridas pela Agência Nacional do Cinema.

A Ancine, conforme explanado nos tópicos anteriores, é o órgão responsável pelas atividades de regulação, fiscalização e fomento da atividade cinematográfica e audiovisual brasileira. Implementada através da Medida Provisória nº 2.228-1/2001³²⁴ e regulamentada pela Lei Federal nº 10.454/2002³²⁵, foi responsável pela inauguração de um novo e fértil momento para a cadeia do Cinema nacional. Desde o encerramento das atividades da Embrafilme, em 1990, o Brasil não contava com a atuação de um órgão exclusivo para a gestão da atividade cinematográfica. Contudo, vinte e dois anos depois, a virada política vivenciada no começo dos anos 2000 representou não somente o reinício das atividades de um órgão diretivo exclusivo para a cadeia

³²² 2016, direção de Cláudio Assis.

³²³ 2013, direção de Gabriel Mascaro.

³²⁴ BRASIL, **Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, “MP da Ancine”**. 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, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 20 mai. 2022).

³²⁵ BRASIL, **Lei Federal nº 10.454, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110454.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

audiovisual nacional, mas sim um remodelamento dos padrões limitados anteriormente firmados pela Embrafilme.

A Ancine, por sua vez, inaugurou uma nova fase no campo do Cinema nacional, ampliando consideravelmente o papel do Estado diante do setor referido. Ao contrário da Embrafilme, dotada de capacidades reduzidas típicas da personalidade jurídica de Empresa Pública, a Ancine carregou consigo as benesses concedidas por uma agenda política mais aberta e favorável à ampliação do papel das instituições culturais. Assim, a partir de 2002, ano de sua regulamentação, foi responsável por promover uma mudança substancial em toda o setor cinematográfico nacional, estabelecendo inicialmente os princípios gerais da Política Nacional do Cinema (PNC), ampliando os mecanismos de financiamento do setor, por meio de uma série de linhas de financiamento, a exemplo do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine) e do Programa Cinema Perto de Você, além de passar a recolher a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), que configura uma cobrança cujo fato gerador é a exploração de atividades típicas dos setores da cadeia cinematográfica nacional.

Leonardo Puglia³²⁶ ressalta que, para além dos mecanismos acima referenciados, a Ancine também ficou responsável pelo tratamento e fornecimento dos dados oficiais relativos ao Cinema nacional, trabalho que desenvolveu através do Sistema de Informações e Monitoramento da Indústria Cinematográfica e Videofonográfica Brasileira, um mecanismo indispensável para promover o acompanhamento das produções realizadas em todas as regiões do país, possibilitando um exame mais rigoroso acerca do alcance dos recursos destinados ao fomento da cadeia. Este, em conjunto com o trabalho realizado pelo Observatório do Cinema Nacional (OCA)³²⁷, foram os componentes indispensáveis para o tratamento e análise dos dados apresentados pela tese, comprovando a importância da fase do monitoramento na gestão de políticas públicas.

O quadro apresentado a seguir comprova o nítido desenvolvimento da produção cinematográfica pernambucana ao longo da segunda década dos anos 2000, possibilitado através da expansão dos mecanismos da Lei do Audiovisual Nacional a partir do momento em que a Ancine passou a gerenciar a referida lei, alargando seus mecanismos de fomento já existentes e inaugurando outros, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que será explanado mais

³²⁶ PUGLIA, Leonardo Seabra. Estado e Política na Retomada da Produção Cinematográfica de Pernambuco. **Revista Livre de Cinema (RLC)**, v. 4, n. 1, p. 30-45, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.relici.org.br/index.php/relici/article/view/104/146>. Acesso em: 08 ago. 2022.

³²⁷ OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

adiante, de igual importância para a democratização do acesso aos recursos públicos destinados ao financiamento da produção cinematográfica nacional.

Quadro 2 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores captados através da Lei do Audiovisual Nacional durante a segunda década dos anos 2000. Elaboração própria

ANO	TÍTULO	DIREÇÃO	VALOR TOTAL CAPTADO POR INCENTIVOS FISCAIS (R\$)
2010	Viajo porque preciso, Volto porque te amo	Marcelo Gomes	R\$ 1.426.568,00
2010	O homem que engarrafava nuvens	Lírio Ferreira	R\$ 2.330.000,00
2012	Febre do Rato	Cláudio Assis	R\$ 2.657.342,07
2012	Era Uma Vez Eu, Verônica	Marcelo Gomes	R\$ 1.841.100,00
2012	Filme Jardim Atlântico	Jura Capela	R\$ 300.000,00
2013	O Som ao Redor	Kleber Mendonça Filho	R\$ 1.709.978,00
2013	Tatuagem	Hilton Lacerda	R\$ 1.948.000,00
2013	O País do Desejo	Paulo Caldas	R\$ 2.451.900,00
2013	Francisco Brennand	Mariana Brennand Fortes	R\$ 806.000,00
2014	O Homem das Multidões	Cao Guimarães/Marcelo Gomes	R\$ 1.893.016,86
2014	Uma Passagem para Mário	Eric Laurence	R\$ 90.138,42
2015	A História da Eternidade	Camilo Cavalcante	R\$ 200.000,00
2015	Amor, Plástico e Barulho	Renata Pinheiro	R\$ 400.000,00
2015	Permanência	Leonardo Lacca	R\$ 102.727,36
2015	Sangue Azul	Lírio Ferreira	R\$ 2.200.000,00
2016	Boi Neon	Gabriel Mascaro	R\$ 87.510,00

2016	O Gigantesco Ímã	Petrônio Lorena/Tiago Scorza	R\$ 31.000,00
2016	Aquarius	Kleber Mendonça Filho	R\$ 1.950.000,00
2017	Danado de Bom	Debby Brennand	R\$ 330.000,00
2017	Joaquim	Marcelo Gomes	R\$ 790.000,00
2018	Djon África	Filipa Reis/João Miller Guerra	R\$ 397.500,00
2018	O silêncio da noite é que tem sido testemunha das minhas amarguras	Petrônio Lorena	R\$ 89.903,98
2018	Saudade	Paulo Caldas	R\$ 800.800,00
2019	A Serpente	Jura Capela	R\$ 50.000,00
2019	Divino Amor	Gabriel Mascaro	R\$ 2.869.143,74
2019	Bacurau	Juliano Dornelles/Kleber Mendonça Filho	R\$ 2.700.000,00

Fonte: OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

Ao analisar a influência da Lei do Audiovisual Nacional na democratização do acesso à produção de Cinema no Brasil, de modo que as regiões mais afastadas dos centros cinematográficos estratégicos passaram a contar com condições favoráveis para viabilizar suas produções, é possível perceber que, mesmo distante de ser considerado um mecanismo ideal, a Lei do Audiovisual Nacional exerceu e ainda exerce uma importância fundamental quando comparada ao período anterior à sua estruturação. Se, antes de 1993, ano da promulgação da referida lei, os números de produções cinematográficas realizadas para além do eixo Rio-São Paulo eram poucos, quase inexistentes, os dados expostos nos quadros anteriores comprovam a tese de que o referido mecanismo é a base de financiamento responsável pelo aumento significativo da quantidade de filmes finalizados e distribuídos no Estado de Pernambuco.

Aqui, vale retomar a ideia introduzida no início do tópico, de que o Cinema Pernambucano não diz respeito a uma demanda de natureza geográfica, tanto menos versa sobre um movimento estético unificado, mas sim remonta à reunião de um grupo de realizadores e produtores que se uniram para pensar em uma dinâmica produtiva que recuperasse a tradição herdada pelos Ciclos de Produção anteriormente consagrados em Pernambuco, aproveitando a força do “*Ciclo do Recife*” e do “*Ciclo Super 8*”, em uma estratégia que, dado o capital

simbólico envolvido³²⁸, facilitou a aderência da Lei do Audiovisual Nacional enquanto componente facilitador da circulação dos recursos advindos do mecanismo na referida localidade.

Vale ressaltar que, embora a classe empresarial nacional ainda se mostre, via de regra, um tanto resistente para apoiar o patrocínio cultural, o caso do Cinema de Pernambuco pode ser considerado um exemplo exitoso (e isolado), e isto se deve, dentre outros fatores, a um esquema de divulgação inteligente, que tanto apresenta as propostas dos filmes de maneira eficiente, como também esclarece o empresariado quanto aos benefícios que envolvem o patrocínio cultural, notadamente aqueles ligados às clássicas deduções tributárias referentes ao valor empregado no projeto e também aos retornos de marketing que os produtos culturais incentivados proporcionam à marca incentivadora. Muito embora esta não seja a estrutura ideal para o financiamento da produção cinematográfica nacional, é esta a disposição existente e, de tal maneira, os responsáveis pelos projetos se valem dessas prerrogativas para desenvolver estratégias de convencimento para os seus potenciais incentivadores, pessoas físicas ou jurídicas.

A Lei do Audiovisual Nacional de fato representa um novo momento para a produção cinematográfica nacional. Conforme comprovado nas seções acima, o período a ela anterior é marcado, dentre outras instabilidades, pelo encerramento das atividades da Embrafilme, responsável por zerar a produção cinematográfica nacional até mesmo nas localidades de maior estabilidade produtiva. Nesta perspectiva, o argumento central defendido pela tese comprova a importância do referido mecanismo enquanto elemento facilitador da/para a produção cinematográfica desenvolvida no Estado de Pernambuco, contudo, ao esmiuçar a análise, é possível perceber um momento específico de maior propulsão da referida produção, e tal feito se justifica, sobremaneira, a partir do processo de fortalecimento das atividades da Ancine, responsável por ampliar os mecanismos de fomento já existentes na Lei do Audiovisual Nacional e inaugurar outros, estes que exercem igual importância para comprovar a ideia defendida pela tese.

Conforme citado nos tópicos anteriores, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) foi criada através da Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e teve suas atividades iniciadas no ano seguinte, com a sua regulamentação através da Lei Federal nº 10.454/2002. A partir daí, uma série de novos mecanismos de fomento foram desenvolvidos, com o objetivo de garantir a tão aguardada solidificação das indústrias audiovisuais nacionais. Se, por um lado, a instituição

³²⁸ BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Ed. Deifel, 1989.

cinematográfica anterior à Ancine tinha os seus escopos de atuação bastante limitados, abarcando basicamente a atividade de distribuição e as poucas linhas de financiamento que existiam³²⁹, a Ancine surgiu, vinte anos depois do fim da Embrafilme, inaugurando um novo modelo de institucionalização do Cinema nacional, desta vez incluindo os componentes regulatórios necessários em toda atividade econômica, e consequentemente aumentando a importância da referida cadeia no organograma econômico nacional.

Marcus Alvarenga³³⁰ aponta que, embora a Ancine tenha a sua instituição viabilizada através de uma Medida Provisória (nº 2.228-1/2001), ao passo que outros setores econômicos foram regulados por leis exclusivas, a exemplo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel, Lei Federal nº 9.472/1997), a não existência de uma lei geral para a Ancine não foi um fator determinante para a redução de sua importância perante o setor regulado. Isto porque, o poder de fomento conferido à Ancine em face da atividade por ela regulada a torna uma agência diferenciada, uma vez que as demais existentes só exercem as funções de fiscalização e regulação nos respectivos setores. De tal maneira, a perspectiva fomentadora que a Ancine desenvolve nas indústrias cinematográficas é o componente central responsável pelo desenvolvimento da cadeia pernambucana no período analisado pela tese.

Um dos preceitos fundamentais das políticas de incentivos fiscais é a diminuição das desigualdades regionais. Tal premissa se baseia no fato de que a concentração do capital privado tradicionalmente firmada no eixo Sul-Sudeste é responsável pelo agravamento das desigualdades regionais, desencadeando condições desleais de desenvolvimento socioeconômico nas regiões mais afastadas. Neste sentido, Lucienne Szajnbok³³¹ pontua que, seguindo esta lógica, a concentração econômica existente na referida região fomentou as desigualdades verificadas nas demais, uma vez que criou condições propícias para que os

³²⁹ A Embrafilme contava com três categorias de financiamento da produção cinematográfica nacional. A primeira, denominada Empresa Tradicional, era destinada aos estúdios profissionais que tinham seus próprios equipamentos. A segunda, chamada de Produtor Independente, financiava os filmes dos produtores que não tinham seus próprios equipamentos. Já a terceira, era denominada Produtor Estreante, direcionada aos produtores sem experiência no mercado. Ao contrário da política adotada pela Ancine, a Embrafilme financiava os projetos cinematográficos através de empréstimos bancários divididos em até 24 meses e com juros de 10% ao ano. Assim, os produtores dos filmes financiados devolviam determinados valores oriundos da renda abarcada pelo filme, em parcelamento mensal, até completar o pagamento total do valor financiado. Maiores aprofundamentos em: COELHO, Priscilla P. **O papel da Embrafilme no desenvolvimento do Cinema Brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009, p. 41.

³³⁰ ALVARENGA, Marcus Vinícius T. **Cineastas e Formação da Ancine (1999-2003)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2010, p. 73. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/5587/3175.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2022.

³³¹ SZAJNBOKS, Lucienne Michelle. Desenvolvimento e Redução das Desigualdades Regionais: análise sobre a efetividade dos incentivos fiscais federais nas áreas de atuação da SUDENE, **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 141, p. 151-170, 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp/article/view/160/98>. Acesso em: 10 set. 2022.

investimentos privados se concentrassem no eixo Sul-Sudeste, possibilitando o dinamismo, a estruturação e a diversificação econômica existente na localidade, realidade distinta de diversos outros centros urbanos.

De tal maneira, a ação governamental, mediante a formulação e implementação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento regional, se converte como um elemento fundamental para a inclusão das regiões menos favorecidas nos arranjos desenvolvimentistas. No caso da Lei do Audiovisual Nacional, que também trabalha com base no modelo de incentivos fiscais, o seu desenvolvimento se dá, para além de uma política neoliberal bem distante de ser considerada ideal, como uma forma de assegurar um mecanismo generalista, ainda que exclusivo da/para a cadeia audiovisual, que seja capaz de garantir que em todas as regiões do país haverá ao menos a expectativa de desenvolvimento das indústrias cinematográficas. Isto, todavia, condicionado a uma série de fatores que vão, dentre outros, desde a organização coletiva dos realizadores e produtores audiovisuais regionais até a uma maior abertura da classe empresarial local para o acolhimento do patrocínio em matéria cultural, assim produzindo as condições necessárias para um diálogo possível com os entraves tão conhecidos e criticados que permeiam a existência da Lei do Audiovisual Nacional.

A referida é responsável pela criação de uma forte dinâmica de descentralização da produção cinematográfica brasileira. Através delas, a lógica produtiva da Embrafilme, que monopolizava as possibilidades de produção basicamente no eixo Rio-São Paulo, enfim conseguiu se desfazer, viabilizando o desenvolvimento de outras indústrias cinematográficas regionalizadas, dentre as quais a pernambucana exerce uma influência considerável. Contudo, deve-se levar em consideração que a Lei do Audiovisual Nacional foi implementada em 1993 e o movimento de propulsão da descentralização da produção cinematográfica brasileira, especialmente a pernambucana, se deu apenas no início dos anos 2000, conforme demonstrado nos quadros anteriormente expostos. Desta forma, tem-se no processo de fortalecimento das atividades da Ancine outro importante fator de desenvolvimento da cadeia cinematográfica de Pernambuco.

A Medida Provisória nº 2.228-1/2001, além de criar a Ancine³³², também demonstrou uma preocupação considerável com a estruturação da cadeia cinematográfica regionalizada e

³³² A estruturação da Ancine é descrita pelo artigo 5º da MP nº 2.228-1/2001, classificada enquanto “Autarquia Especial, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, (...) órgão de fomento, regulação e fiscalização da indústria cinematográfica e videofonográfica, dotada de autonomia administrativa e financeira”. BRASIL, **Lei Federal nº 10.454, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110454.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

independente. De tal maneira, foi responsável por estabelecer os Princípios Gerais da Política Nacional do Cinema³³³, instituir o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (PRODECINE)³³⁴, autorizar a criação dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES)³³⁵, do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV)³³⁶ e do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA)³³⁷, alterar a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE)³³⁸ e dar outras providências.

Tais medidas, em conjunto com os atributos já existentes na Lei do Audiovisual Nacional, representam as principais conquistas que foram alcançadas pelas cooperações cinematográficas

³³³ De acordo com o artigo 2º da MP nº 2.228-1/2001, a Política Nacional do Cinema terá por base os seguintes princípios gerais: a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional; a garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado; a programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatória e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras, e o respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras.

³³⁴ Conforme disposição contida no artigo 47 inciso I da MP nº 2.228-1/2001, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro (PRODECINE) é destinado ao fomento de projetos de produção independente, distribuição, comercialização e exibição por empresas brasileiras.

³³⁵ Estabelece o artigo 41 da MP nº 2.228-1/2001 que os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES) serão constituídos sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento. Por sua vez, o artigo 43 determina que Os recursos captados pelos FUNCINES serão aplicados, na forma do regulamento, em projetos e programas sejam destinados a projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras independentes realizadas por empresas produtoras brasileiras; construção, reforma e recuperação das salas de exibição de propriedade de empresas brasileiras; aquisição de ações de empresas brasileiras para produção, comercialização, distribuição e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, bem como para prestação de serviços de infraestrutura cinematográficos e audiovisuais; projetos de comercialização e distribuição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente realizados por empresas brasileiras; e projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras.

³³⁶ De acordo com a indicação do artigo 47 inciso II da MP nº 2.228-1/2001, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) é destinado ao fomento de projetos de produção, programação, distribuição, comercialização e exibição de obras audiovisuais brasileiras de produção independente.

³³⁷ De acordo com o artigo 47 inciso III da MP nº 2.228-1/2001, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA) é destinado ao fomento de projetos de infraestrutura técnica para a atividade cinematográfica e audiovisual e de desenvolvimento, ampliação e modernização dos serviços e bens de capital de empresas brasileiras e profissionais autônomos que atendam às necessidades tecnológicas das produções audiovisuais brasileiras.

³³⁸ A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) é referenciada pelo artigo 32 da MP nº 2.228-1/2001, tendo por fato gerador: a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; a prestação de serviços que se utilizem de meios que possam, efetiva ou potencialmente, distribuir conteúdos audiovisuais nos termos da lei que dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; a veiculação ou distribuição de obra audiovisual publicitária incluída em programação internacional, nos casos em que existir participação direta de agência de publicidade nacional, sendo tributada nos mesmos valores atribuídos quando da veiculação incluída em programação nacional, bem como também incidirá sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.

independentes e regionalizadas que, após um longo período de estagnação, ocasionado pelo desmonte da Embrafilme, conseguiram retomar paulatinamente as suas produções, mesmo ressaltando que o alcance do mecanismo ora analisado é ainda bastante limitado e, como prova, tem-se a expressiva quantidade de cidades brasileiras que nunca tiveram uma peça cinematográfica local financiada³³⁹. Este é um ponto fundamental para lançar reflexões acerca dos entraves atravessados pela produção cinematográfica nacional independente, tendo em vista que esta desenvolve seus trabalhos apartados das grandes corporações audiovisuais.

Mesmo reconhecida a importância que cada uma das linhas de financiamento operadas pela Ancine exercem, separadamente ou em conjunto, no fomento da cadeia cinematográfica brasileira, especialmente a pernambucana, há uma específica que, em união com a Lei do Audiovisual Nacional, representa a maior fatia no fomento da produção de Cinema de Pernambuco. É a ela, em especial, que os “mecanismos de fomento” referenciados no título da tese se reporta, no intuito de reconhecer as suas contribuições para o desenvolvimento da problemática analisada. Trata-se do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA)³⁴⁰.

O FSA constitui uma categoria específica de programação do Fundo Nacional de Cultura (FNC), e sua receita é oriunda de contribuições recolhidas pelas atividades desenvolvidas nos mercados audiovisuais, principalmente aquelas advindas da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE) e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL). A disposição normativa originária do FSA está contida no parágrafo 8º do artigo 1º da Lei do Audiovisual Nacional³⁴¹, daí o ponto principal para justificar que o próprio título da tese faça menção à “expansão dos mecanismos de fomento” da referida lei. Contudo, no ano de 2006, a Lei Federal nº 11.437³⁴² se dedicou ao tratamento do FSA de maneira mais aprofundada, expandindo seus domínios, em conjunto com

³³⁹ Conforme dados demonstrados no quadro do Observatório do Cinema e do Audiovisual da Ancine, que serviu de base para a montagem dos quadros apresentados na tese. OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

³⁴⁰ O Fundo Setorial do Audiovisual tem sua receita originalmente vinculada ao Ministério da Cultura (MinC). Contudo, as sucessivas crises que o referido órgão atravessa, ora na condição de Ministério, ora rebaixado ao status de Secretaria, ora inexistente, situação última encontrada ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, representam também uma ameaça constante à sua integridade.

³⁴¹ Que assim dispõe: “Os valores reembolsados na forma do § 7º deste artigo destinar-se-ão ao Fundo Nacional da Cultura e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual”.

³⁴² BRASIL, **Lei Federal nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006**. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional -CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11437.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

o Decreto Federal nº 6.299/2007³⁴³, que regulamenta o referido Fundo, em um conjunto de ações que comprovam a premissa defendida em linhas anteriores, de que o momento de maior propulsão da produção cinematográfica pernambucana se deu a partir dos anos 2000, notadamente ao longo do processo de fortalecimento das atividades da Ancine.

O Fundo Setorial do Audiovisual tem por Objetivo Geral o compromisso com o desenvolvimento articulado de toda a cadeia produtiva da atividade cinematográfica e audiovisual nacional. O artigo 5º da Lei Federal nº 11.437/2006 estabelece a constituição do Comitê Gestor do FSA, com a finalidade de formular as diretrizes e definir os planos de investimento, acompanhar a implementação das ações e avaliar os resultados alcançados. De tal alinhamento, emergem os Objetivos Estratégicos do FSA³⁴⁴, que se concentram em: i) Promover a presença da produção cinematográfica nacional em todos os segmentos de mercado e seu acesso pela sociedade brasileira; ii) Impulsionar o crescimento econômico do setor audiovisual brasileiro; iii) Estimular a inserção internacional do setor audiovisual brasileiro; iv) Promover a regionalização do fomento ao setor audiovisual brasileiro e v) Estimular a qualificação da produção audiovisual.

Ante o exposto, tem-se que o Objetivo Estratégico de número quatro (promoção da regionalização do fomento ao setor audiovisual brasileiro) é o ponto central para justificar também a importância do Fundo Setorial do Audiovisual enquanto parte da expansão dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional que justificam o desenvolvimento da produção cinematográfica pernambucana como consequência desse novo olhar diretivo perante o fomento e a descentralização da produção audiovisual brasileira. Assim, conforme demonstrado nos quadros anteriormente expostos, é indiscutível o impacto que a referida legislação promoveu na expansão do Cinema de Pernambuco, embora reconhecidas as

³⁴³ BRASIL, **Decreto Federal nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007**. Regulamenta os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que destinam recursos para o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6299.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

³⁴⁴ Tais Objetivos Estratégicos foram alinhados pela última vez através da Resolução do Comitê Gestor do FSA/Ancine nº 222, de 08 de setembro de 2021, que estabeleceu as mais atuais diretrizes e metas de desempenho a serem observadas para as linhas de ação do FSA. Tais diretrizes se concentram em: i) Garantir a equalização da situação orçamentária e financeira do FSA; ii) Ampliar o retorno financeiro do FSA; iii) Mitigar os riscos dos investimentos do FSA e iv) Promover o desenvolvimento de todos os elos da cadeia audiovisual. Já as metas de desempenho são definidas em: 1) Ampliar a participação das obras brasileiras no segmento de salas de exibição; 2) Ampliar a oferta de conteúdos audiovisuais brasileiros nos segmentos de televisão aberta e por assinatura e nas plataformas digitais; 3) Expandir o circuito comercial de cinema; 4) Ampliar o número de bilhetes vendidos por ano; 5) Promover a participação de novos talentos; 6) Promover a regionalização do fomento ao setor audiovisual; 7) Ampliar o número de coproduções internacionais; 8) Capacitar os agentes do setor audiovisual e 9) Fortalecer as empresas brasileiras do setor audiovisual. BRASIL, **Resolução do Comitê Gestor do FSA/Ancine nº 222, de 08 de setembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/normas/resolucoes-do-cgfsa/Resolucao_CGFSa_222.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

fragilidades e inconsistências que se arrastam desde a primeira legislação brasileira de incentivos fiscais para a Cultura, ainda em 1986.

Contudo, também há de se reconhecer que, conforme citado noutras oportunidades, tais números positivos só foram possíveis para o Cinema de Pernambuco no decorrer dos anos 2000, como consequência da expansão dos domínios da Ancine, uma vez que tal processo de fortalecimento se deu em um momento político favorável para o desenvolvimento das instituições culturais nacionais, gerando, como consequência, um aumento expressivo no financiamento do setor audiovisual. Assim, tal ponto se converte na expansão das linhas de financiamento oriundas do Fundo Setorial do Audiovisual e, consequentemente, no atendimento do Objetivo Estratégico número quatro, supra referenciado. Como forma de comprovar tal defesa, o quadro a seguir explicita os impactos ocasionados pelo Fundo Setorial do Audiovisual no Cinema de Pernambuco, resultando em um total de vinte e sete peças cinematográficas financiadas ao longo dos anos 2000, o que representa o terceiro melhor desempenho cinematográfico nacional perante o mecanismo, atrás somente das indústrias do eixo Rio-São Paulo.

Quadro 3 - Listagem dos filmes pernambucanos lançados nos circuitos comerciais em salas de exibição com valores disponibilizados pelo Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) no período de 1996 a 2019. Elaboração própria

ANO	TÍTULO	DIREÇÃO	VALOR TOTAL DISPONIBILIZADO PELO FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL (FSA) (R\$)
2013	O País do Desejo	Paulo Caldas	R\$ 500.000,00
2013	Tatuagem	Hilton Lacerda	R\$ 748.000,00
2015	A História da Eternidade	Camilo Cavalcante	R\$ 200.000,00
2015	Amor, Plástico e Barulho	Renata Pinheiro	R\$ 400.000,00
2016	Boi Neon	Gabriel Mascaro	R\$ 87.510,00
2017	Câmara de Espelhos	Dea Ferraz	R\$ 199.475,00
2017	Joaquim	Marcelo Gomes	R\$ 690.000,00
2017	Martírio	Ernesto de Carvalho/Tatiana Almeida/Vicent Carelli	R\$ 200.000,00

2017	Todas as Cores da Noite	Pedro Severien	R\$ 192.512,52
2018	Amores de Chumbo	Tuca Siqueira	R\$ 840.000,00
2018	Camocim	Felipe Fernandes/Quentin Delaroche	R\$ 100.000,00
2018	Djon África	Filipa Reis/João Miller Guerra	R\$ 397.500,00
2018	Em Nome da América	Fernando Weller	R\$ 90.000,00
2018	O silêncio da noite é que tem sido testemunha das minhas amarguras	Petrônio Lorena	R\$ 89.903,98
2018	Saudade	Paulo Caldas	R\$ 800.800,00
2018	Super Orquestra Arcoverdense de Ritmos Americanos	Sérgio Oliveira	R\$ 125.725,60
2019	Azougue Nazaré	Tiago Melo	R\$ 215.300,00
2019	Divino Amor	Gabriel Mascaro	R\$ 2.269.143,74
2019	Estou me guardando pra quando o Carnaval chegar	Marcelo Gomes	R\$ 999.400,00
2019	Organismo	George Pereira	R\$ 989.420,00
2019	Recife Assombrado – Filme	Adriano Portela	R\$ 325.000,00
2019	Vermelho Sol	Benjamin Naishtat	R\$ 1.058.140,67
2020	Fim de Festa	Hilton Lacerda	R\$ 2.335.415,50
2019	Bacurau	Juliano Dornelles/Kleber Mendonça Filho	R\$ 1.500.000,00
2015	Sangue Azul	Lírio Ferreira	R\$ 750.000,00
2017	Câmara de Espelhos	Dea Ferraz	R\$ 199.475,00
2019	Greta	Armando Praça	R\$ 1.690.177,50

Fonte: OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020.** Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

Com base nos números acima apresentados, é possível perceber que, em sentido amplo, a regionalização do Cinema recebe maior enfoque conforme o Estado brasileiro demonstra a afirmação de seu compromisso com a manutenção eficiente do gasto social. Já em sentido estrito, compreende-se que a cadeia cinematográfica de Pernambuco expressa um movimento único, resultado de uma confluência de fatores, que a localiza enquanto um caso isolado de êxito de indústria cinematográfica que conseguiu se estabelecer distante dos grandes polos audiovisuais nacionais e, especialmente, marcada pela presença da produção independente. Ao analisar o período trabalhado pela tese, entre os anos de 1996 a 2019, é compreensível o

pensamento de que, talvez, os números alcançados pelo Cinema de Pernambuco não sejam tão amplos, quando comparados aos alcançados pela produção realizada no eixo Rio-São Paulo.

No entanto, ao examinar os resultados obtidos por outras unidades federativas perante o mecanismo, a exemplo do Rio Grande do Norte³⁴⁵, que durante o período analisado alcançou a marca de apenas um filme local financiado, é possível sustentar a defesa da tese de que a expansão dos mecanismos de fomento da Lei do Audiovisual Nacional é responsável pelo aumento da produção cinematográfica pernambucana. Particularmente, o Fundo Setorial do Audiovisual exerce um considerável impacto no estabelecimento do quadro analisado, e este é um ponto que solidifica também a defesa da importância do Gasto Social Federal (GSF) no financiamento das indústrias culturais nacionais, sobretudo com relação àquelas que não contam com fortes esquemas de divulgação e nem estão localizadas em centros econômicos estratégicos.

Danielle Pinheiro³⁴⁶ define o Gasto Social Federal enquanto as despesas que são diretamente efetuadas pelo Governo Federal, bem como as transferências negociadas de recursos para outros níveis governamentais (Estados e Municípios) ou para outras instituições privadas, com o intuito de financiar programas e ações de desenvolvimento nas áreas sociais de atuação, dentre elas a Cultura. Desta forma, o GSF exerce um papel central na elaboração e gestão de políticas públicas, através de uma ampla e complexa demanda que envolve tomadas de decisões nas esferas institucionais, econômicas, políticas, dentre outras. Os resultados deste processo, conforme demonstra Pinheiro, se traduzem no Orçamento Público. Assim, ao direcionar os recursos e aplica-los nas áreas sociais, tem-se não somente a garantia da melhoria do bem estar da população, mas também a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, fomentando oportunidades igualitárias de desenvolvimento para todas as localidades.

Nesta perspectiva, o Fundo Setorial do Audiovisual pode ser tomado como o elemento fundamental para justificar a importância do Gasto Social Federal na área da Cultura, especialmente no campo cinematográfico. Frederico Augusto Barbosa da Silva³⁴⁷ defende que,

³⁴⁵ O filme em questão é Nova Amsterdam. Dirigido por Edson Soares, em 2018, registrado sob o Certificado de Produto Brasileiro (CPB) nº B1700184000000 e financiado com uma linha de crédito do FSA no valor de R\$ 238.000.000. Tais informações constam no levantamento realizado pelo Observatório do Cinema Nacional da Agência Nacional do Cinema (OCA-Ancine). OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oaca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

³⁴⁶ PINHEIRO, Danielle Sandi. **Gasto Social Federal e melhoria na qualidade de vida no contexto do orçamento federal brasileiro**. IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 5, jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5617/1/BRU_n5_gasto.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

³⁴⁷ SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Os Gastos Culturais nos três níveis de governo e a descentralização**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília/Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2144/1/TD_876.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

diante disto, estando os segmentos das atividades culturais concentrados espacialmente nas regiões geográficas mais ricas, uma ação compensatória por parte da União exige um esforço multisetorial.

Assim, além de políticas de desenvolvimento regional e do fortalecimento das instituições especializadas, o direcionamento do gasto social em áreas específicas é a estratégia mais eficiente para promover o desenvolvimento regional em áreas de atuação que são historicamente relegadas a último plano pelas agendas políticas dominantes. A pauta da Cultura, conforme já explicitado em outras oportunidades, sempre padeceu de um descaso latente por parte da administração, e até mesmo a predominância das políticas de incentivos fiscais representam uma forma que o Estado encontrou para retirar de si a responsabilidade pelo investimento direto no setor.

De tal maneira, o Fundo Setorial do Audiovisual, por ser uma modalidade que independe de patrocínio empresarial e de incentivos fiscais, representa o principal mecanismo de expansão da Lei do Audiovisual Nacional voltado para a promoção de uma cadeia cinematográfica regionalizada e que alcançou um desenvolvimento considerável (e antes inexistente) a partir do estabelecimento do referido Fundo.

As instabilidades institucionais e orçamentárias historicamente atravessadas pela cadeia cultural nacional, sempre condicionada às incertezas do captar ou não captar os recursos necessários para o financiamento de seus projetos, configuram um elemento que por si indica a importância do investimento direto no setor. Por um lado, tal medida representa sim um aumento do gasto social, mas, por outro, também garante as oportunidades necessárias para promover a diminuição das desigualdades regionais em termos de produção cinematográfica.

A defesa ora assentada não é a de que a Lei do Audiovisual, tampouco seus mecanismos de fomento geridos pela Ancine, representam um cenário ideal para o financiamento da cadeia cinematográfica nacional. Ao contrário, o fato de termos poucas indústrias audiovisuais bem estabelecidas fala por si quanto à insuficiência do mecanismo. De tal maneira, a intenção apresentada é comprovar que houve sim um movimento que favoreceu a boa aderência da produção cinematográfica pernambucana perante o mecanismo, e tal sucesso pode ser comprovado através dos dados apresentados nos três quadros anteriores.

Os volumes financeiros vultuosos que circulam no financiamento do Cinema de Pernambuco, intermediados pela Lei do Audiovisual e por seus mecanismos de fomento, bem como o espaço internacional prestigiado que a referida cadeia alcançou conforme o seu processo de financiamento se solidificou, comprovam a importância crucial destes elementos para a confirmação da questão defendida.

Contudo, para que a virtuosidade de uma cadeia cinematográfica que conseguiu se estabelecer para além dos domínios do eixo Rio-São Paulo não permaneça marcada como um caso isolado, faz-se necessário o desenvolvimento de um diálogo amplo, multisetorial, concatenando diversos atores e estratégias institucionais capazes de garantir que, em algum momento, a produção cinematográfica nacional não se veja tão dependente dos subsídios estatais, como sempre foi. Para tanto, os próximos dois tópicos apresentam alguns subterfúgios já solidificados em outras localidades, e que podem servir de rota alternativa para viabilizar a produção cinematográfica independente de incentivos fiscais.

3.3 O *PERFUME DO BAILE*: A LEI DO AUDIOVISUAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO (nº 15.307/2014) E O FUNCULTURA AUDIOVISUAL COMO DESDOBRAMENTOS DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA CULTURAL

O êxito (ou insucesso) de uma indústria cultural pressupõe a convergência de uma série de fatores. Quando se refere a uma produção localizada em uma região afastada dos centros econômicos dominantes, significa que, para além de uma organização estratégica por parte dos realizadores culturais, deve existir também uma abertura política e institucional voltada para a exploração das capacidades socioeconômicas da Cultura. Neste sentido, o agrupamento de condições como o investimento na produção cultural, o fomento da circulação dos bens e serviços, a profissionalização dos trabalhadores da área e o desenvolvimento de políticas de formação de plateia³⁴⁸ são determinantes para, dentre outros, garantir a exploração estratégica dos potenciais culturais de cada localidade.

No caso do Cinema, há alguns fatores que tornam as demandas um tanto particulares: os custos exacerbados resultantes de uma produção cinematográfica, as estratégias necessárias para promover a circulação de um filme, que dependem de um circuito comercial ainda pouco acessível, além da tradicional e instável relação do Estado com o Cinema, representam elementos que proporcionam, a depender, entraves ou facilidades para o sucesso de uma indústria cinematográfica. Sobre este último ponto, Anita Simis³⁴⁹ relembra que a ação do Estado perante o Cinema é tão estreita que, em dado momento, existiu uma interferência estatal

³⁴⁸ AMORIM, Augusto. Ação e Política Cultural para formação de plateia em audiovisual: a experiência do Cinema da Fundação. **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 21, n. 1-2, p. 07-22, jan./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1345/1065>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁴⁹ SIMIS, Anita. **A Política Cultural como Política Pública**. III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT), 23 a 25 de maio de 2007. Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/AnitaSimis.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2022.

direta na produção e coprodução de filmes, através da atuação da Embrafilme, ao longo de mais de vinte anos.

A experiência do Cinema de Pernambuco, lócus desta tese, comprova um legado positivo que se assenta através da existência de ciclos de grande propulsão das produções, que foram determinantes para a entrada definitiva de Pernambuco nas indústrias cinematográficas nacionais. Neste sentido, Amanda Nogueira³⁵⁰ ressalta que, no eixo pernambucano, a estruturação de uma organização social voltada para o desenvolvimento do Cinema foi decisiva para que a distância geográfica do eixo Rio-São Paulo e as limitações técnicas e orçamentárias existentes no contexto local fossem burladas, assim retomando a tradição herdada pelas primeiras organizações de realizadores audiovisuais, que deram origem aos famosos Ciclos do Cinema pernambucano, já explanados nos tópicos anteriores.

Mannuela Costa³⁵¹ pontua que a situação da cadeia cinematográfica de Pernambuco difere dos demais Estados do Nordeste, uma vez que, neles, não se pode identificar a existência de arranjos produtivos igualmente privilegiados. Isto porque, apesar dos contratempos, é possível sinalizar um movimento endógeno que sempre existiu no Cinema de Pernambuco, e que proporcionou a criação e o crescimento de diferentes empreendimentos dentro da cadeia do audiovisual local, e isto se deve, em grandes proporções, às políticas de financiamento geridas pelo poder público. Contudo, a autora também sintetiza que, em que pese ter conquistado uma relevância considerável no cenário nacional, não se pode, ainda, afirmar a existência de um desenvolvimento significativo do ponto de vista da lucratividade e da autossustentabilidade da produção cinematográfica pernambucana³⁵².

Nesta perspectiva, o componente que ressoa no que tange à ausência das condições necessárias para que a produção cinematográfica nacional caminhe por si é a constante presença do Estado na condição de seu principal agente financiador. As sucessivas crises políticas atravessadas pelo Brasil, em conjunto com o histórico institucional do Cinema, antes sob os domínios da Embrafilme, e atualmente regulado, fiscalizado e fomentado pela Ancine, faz prova do quanto a atuação estatal sempre se mostrou interessada na intervenção perante o Cinema, o que fez surgir uma forte relação de dependência dos produtores com a coisa pública.

³⁵⁰ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **A Brodagem no Cinema em Pernambuco**. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2014, p. 52. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13147>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁵¹ COSTA, Mannuela R. Cinema, Desenvolvimento e o papel dos governos estaduais no Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación (ALAIIC)**, v. 10, n. 19 (10), p. 130-139. Disponível em: <http://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/147>. Acesso em: 10 set. 2022.

³⁵² E tal ponto se deve à persistência do caráter independente observado na produção cinematográfica pernambucana, que não é associada a nenhuma grande corporação de audiovisual nacional ou internacional.

Neste cenário, a Lei do Audiovisual Nacional ocupa um papel de protagonismo enquanto principal legislação voltada para a normatização dos parâmetros de custeio das indústrias cinematográficas nacionais, e os dados explanados no decorrer do tópico anterior comprovam a sua importância frente ao financiamento da produção cinematográfica pernambucana.

Todavia, apesar do suporte geral oferecido pela Lei do Audiovisual Nacional e pelo Fundo Setorial do Audiovisual para o fomento de uma cadeia cinematográfica distante do principal centro econômico do país, há que também se levar em consideração que a gestão cultural local desenvolvida em Pernambuco executa um trabalho basilar para o estabelecimento do cenário positivo ora analisado, fruto de uma inclinação política, jurídica e institucional favorável que reconhece a importância do investimento nas indústrias culturais e, com isto, estabelece novos arranjos sociais e novas possibilidades de desenvolvimento. Neste sentido, a Lei do Audiovisual de Pernambuco e o Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura) representam as principais bases locais para o financiamento da cadeia cinematográfica ora analisada, comprovando a importância da repartição de competências em matéria legislativa para o desenvolvimento das políticas culturais locais, bem como justificando a relevância de abordagem dos referidos componentes para o desenvolvimento deste tópico.

A Lei Estadual nº 15.307, de 04 de Junho de 2014³⁵³, disciplina a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual do Estado. A definição dos princípios norteadores do documento indicam uma preocupação da administração pública com a garantia da liberdade de expressão e criação artística, da vedação à censura, da diversidade cultural, da inovação, da transparência dos processos de seleção e do respeito à igualdade de gênero, raça e etnia, em um compromisso com a inclusão das diferenças nos processos formativos da cadeia audiovisual (artigo 2º). Por seu turno, o Decreto Estadual nº 34.474, de 29 de Dezembro de 2009³⁵⁴, é responsável pela inclusão da linguagem audiovisual no Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura/Funcultura Audiovisual.

Diferentemente do tópico anterior, que apresentou uma análise quantitativa dos números da Lei do Audiovisual Nacional e do Fundo Setorial do Audiovisual, esta seção se concentra

³⁵³ GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Lei Estadual nº 15.307, de 04 de junho de 2014**. Disciplina a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco. Disponível em: <http://www.cultura.pe.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Lei-15.07-de-4-de-junho-de-2014-audiovisual-PE.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁵⁴ GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Decreto Estadual nº 34.474, de 29 de dezembro de 2009**. Regulamenta a linguagem audiovisual do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura Audiovisual), nos termos da Lei Estadual nº 12.310/2002 e alterações. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=23825&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 20 set. 2022.

em um exame de caráter qualitativo, tanto da Lei do Audiovisual de Pernambuco quanto do Funcultura Audiovisual, como uma forma de analisar a evolução jurídica e conceitual do tratamento ofertado pelo Estado de Pernambuco para a sua cadeia cinematográfica, tendo em vista o seu pioneirismo legislativo ao promulgar uma lei específica para o tratamento de sua indústria audiovisual local. Sendo a Lei do Audiovisual de Pernambuco a primeira legislação estadual brasileira voltada para a normatização em torno do setor, percebe-se nela a insurgência de um diálogo bastante inovador, abarcando componentes como gênero, formação e aperfeiçoamento em audiovisual, cinema independente e acessibilidade de pessoas com deficiência, razão que justifica a escolha de um exame crítico e analítico em torno da questão.

Neste âmbito, o Funcultura Audiovisual pode ser tomado como uma inovação trazida pela administração cultural local, uma vez que inclui a produção cinematográfica pernambucana independente de obras de longa e curta-metragem³⁵⁵, bem como os produtos para televisão, a difusão e a formação na linguagem audiovisual, com o objetivo de incentivar as diversas formas de manifestação do setor audiovisual, reconhecendo suas peculiaridades e contribuindo para o desenvolvimento do mercado cultural estadual. O ponto de enfoque se dá com a utilização majoritária da expressão *audiovisual*, em detrimento de *cinematográfica*, como uma estratégia para incluir todos os arranjos produtivos locais do audiovisual, ou seja, abarcando não somente a cadeia do Cinema.

A Lei do Audiovisual de Pernambuco tornou possível a institucionalização de diversas demandas apresentadas pelos realizadores do audiovisual local ao longo dos anos. Através de seus princípios norteadores, proporcionou-se uma organização significativa no setor, por meio de uma articulação econômica que, junto com a Lei do Audiovisual Nacional e com o Fundo Setorial do Audiovisual, resultaram na consolidação de Pernambuco como um dos principais polos cinematográficos do país. No entanto, Guerra e Paiva Júnior³⁵⁶ ressaltam que tal contexto destaca o papel do Estado em um esforço indutor para criar e manter mecanismos de fomento da produção cultural, reconhecendo que tal papel tem sido historicamente relacionado à formulação de políticas de governo, e não exatamente políticas de Estado.

De tal forma, a consolidação das ações públicas voltadas para o fomento da Cultura apresenta inclinações fortemente atreladas a mandatos políticos, asseverando um dos principais

³⁵⁵ Sobre este ponto, é válido relembrar os já citados desafios atravessados pela produção cinematográfica independente, uma vez que não conta com sua produção atrelada a grandes estúdios ou corporações televisivas.

³⁵⁶ GUERRA, José Roberto F.; PAIVA JÚNIOR, Fernando G. Pernambuco é coisa de Cinema? Um estudo sobre a influência da regulação na ação do produtor de filmes. **IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais** - Porto Alegre, RS, Brasil, 19-26 out. de 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/217>. Acesso em: 20 set. 2022.

componentes caracterizadores das sucessivas crises atravessadas pela gestão cultural no país: a inconstância da pauta cultural nas agendas governamentais.

A Lei do Audiovisual de Pernambuco, diferentemente da Lei Nacional, não trabalha com base na perspectiva das políticas de incentivos fiscais destinados aos incentivadores dos projetos habilitados. Ao contrário, a lei local inova ao trazer uma proposta de estruturação para a cadeia com a qual se relaciona, e isto se dá ao disciplinar a promoção, o incentivo e o fomento ao setor audiovisual local.

Dentre os objetivos³⁵⁷ firmados pelo documento, merecem destaque especial as menções ao estímulo da produção independente, a promoção de novos talentos e de primeiras obras, o oferecimento de formação contínua para os profissionais do audiovisual e o estímulo ao empreendedorismo e à formalização das produtoras cinematográficas (artigo 3º), enquanto compromissos assumidos com a estruturação das bases da cadeia audiovisual, em uma estratégia política firmada na busca pela manutenção dos números positivos alcançados pelo Cinema de Pernambuco no cenário nacional e internacional.

Percebe-se, diante disto, um compromisso político firmado para que os pequenos, novos e independentes realizadores possam se estruturar e contribuir para o fortalecimento e a continuidade da indústria cinematográfica local. Outro ponto que acena para as inovações trazidas pela Lei do Audiovisual de Pernambuco é a menção do componente da acessibilidade das pessoas com deficiência no consumo das obras audiovisuais, como forma de garantir o atendimento diligente de uma tendência que foi incorporada à gestão cultural no ano anterior.

Sobre esta, Ellen Meireles³⁵⁸ rememora que, no ano de 2013, se deu a publicação do Plano Nacional de Diretrizes e Metas para o Audiovisual (PNDMA), que apresentou, dentre seus objetivos, o compromisso com a construção de um ambiente regulatório baseado na garantia de liberdade de expressão, na proteção das minorias, na livre circulação das obras e na promoção

³⁵⁷ Estabelece o artigo 3º da Lei do Audiovisual de Pernambuco que a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual estadual devem se basear nos seguintes objetivos: I – estimular a produção audiovisual independente; II – estimular a produção audiovisual em todas as regiões de desenvolvimento do Estado de Pernambuco; III – contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva do setor audiovisual; IV – promover a interação da produção audiovisual com as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado de Pernambuco; V – estimular a interação da produção independente com os setores da exibição, distribuição e difusão de obras audiovisuais; VI – promover novos talentos e primeiras obras; VII – estimular a formação contínua de profissionais do audiovisual; VIII – contribuir para a formação de público, especialmente através do apoio a festivais de audiovisual, cineclubes, circuitos de exibição alternativos; IX – promover a conservação do patrimônio audiovisual; X – promover medidas que garantam a acessibilidade das pessoas com deficiência às obras audiovisuais; XI – estimular o empreendedorismo e formalização na área de audiovisual; e XII – estimular os bens e serviços para o desenvolvimento do setor audiovisual no Estado.

³⁵⁸ MEIRELES, Ellen de Sant’Ana. **Funcultura Audiovisual**: desafios de acessibilidade. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 24. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22231/1/Ellen%20Meireles.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

da diversidade cultural, através da ampliação da acessibilidade dos portadores de necessidades especiais nos cinemas, com a cobertura de todo o parque exibidor adaptado para a inclusão de pessoas cadeirantes e a adequação das transmissões videofonográficas para os deficientes visuais e auditivos.

No tocante aos avanços da administração cultural pernambucana, Guerra e Paiva Júnior³⁵⁹ indicam que tal movimento se deu como consequência das mudanças ocorridas ao longo da gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (2002-2007), que apresentou, dentre outros resultados positivos, o aumento da autonomia das Secretarias Estaduais de Cultura.

De tal forma, os autores pontuam ainda que a referida mudança pode ser sentida, sobremaneira, a partir do processo de fortalecimento das atividades da Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe) e da criação do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura)³⁶⁰, no ano de 2002, de onde mais tarde se originou o Funcultura Audiovisual³⁶¹. Tais mudanças garantiram o aumento e a consolidação da produção cinematográfica local nos circuitos externos, além de fortalecer as produtoras locais independentes e garantir apoio às áreas de formação, pesquisa, difusão e cineclubismo.

O Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura) é o principal mecanismo de fomento e difusão da produção cultural pernambucana, constando como parte integrante do Sistema de Incentivo à Cultura do Estado (SIC-PE), ambos disciplinados pela Lei Estadual nº 12.310/2002. Dentre os objetivos do Sistema³⁶², tem-se que o apoio às manifestações culturais,

³⁵⁹ GUERRA, José Roberto F.; PAIVA JÚNIOR, Fernando G. Pernambuco é coisa de Cinema? Um estudo sobre a influência da regulação na ação do produtor de filmes. **IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais** - Porto Alegre, RS, Brasil, 19-26 out. de 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/217>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁶⁰ GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Lei Estadual nº 12.310, de 19 de dezembro de 2002**. Consolida e altera o Sistema de Incentivo à Cultura e dá outras providências. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2002/Lei12310_2002_orig.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁶¹ O Funcultura Audiovisual foi estabelecido pelo artigo 14 da Lei do Audiovisual de Pernambuco, nº 15.307/2014, que dispõe sobre a organização e a realização, com periodicidade nunca superior a 1 (um) ano, do Edital do Audiovisual, por meio do qual são selecionados os projetos na área audiovisual que receberão incentivo do Governo do Estado de Pernambuco. GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Lei Estadual nº 15.307, de 04 de junho de 2014**. Disciplina a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco. Disponível em: <http://www.cultura.pe.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Lei-15.07-de-4-de-junho-de-2014-audiovisual-PE.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁶² De acordo com o artigo 2º da Lei Estadual nº 12.310/2002, constituem os objetivos do Sistema de Incentivo à Cultura (SIC): I - apoiar as manifestações culturais, com base na pluralidade e na diversidade de expressão; II - facilitar o acesso da população aos bens, espaços, atividades e serviços culturais incentivados pelo SIC; III - estimular o desenvolvimento cultural do Estado em todas as suas regiões, de maneira equilibrada, valorizando o planejamento e a qualidade das ações culturais; IV - apoiar ações de manutenção, conservação, ampliação, produção e recuperação do patrimônio cultural material e imaterial do Estado; V - proporcionar a capacitação e o aperfeiçoamento profissional de artistas e técnicos das diversas áreas de expressão da cultura; VI - promover o intercâmbio cultural com outros Estados brasileiros e outros países, neles fomentando a difusão de bens culturais pernambucanos, enfatizando a atuação dos produtores, artistas e técnicos de nosso Estado; VII - propiciar

com base na pluralidade e na diversidade de expressão, bem como a promoção de ações de manutenção, conservação, ampliação, produção e recuperação do patrimônio cultural material e imaterial estadual representam, cada um à sua maneira, os caminhos estratégicos a serem percorridos pelo Funcultura para auxiliar no processo de consolidação da produção cinematográfica pernambucana nos circuitos audiovisuais nacionais e internacionais.

O Funcultura constitui um mecanismo de natureza financeira e contábil, possui um prazo indeterminado de duração e foi criado com a finalidade de incentivar e estimular a produção cultural pernambucana, mediante a persecução dos objetivos esculpidos pelo Sistema de Incentivo à Cultura (artigo 3º da Lei Estadual nº 12.310/2002).

As receitas do Funcultura são auferidas através de mecanismos³⁶³ como dotações orçamentárias, doações, auxílios, subvenções e outras contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, bem como de entidades e organizações públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras. Sua gestão é realizada pela Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco (Fundarpe), tendo seus recursos destinados ao fomento direto de projetos de natureza estritamente cultural, elencadas no artigo 6º da Lei Estadual nº 12.310/2002³⁶⁴. Dentre as áreas abrangidas pelos recursos, o inciso II estabelece, de forma generalista, a inclusão dos projetos de cinema, vídeo, fotografia, discografia e congêneres.

Neste sentido, percebe-se que, ainda em 2002, a linguagem cinematográfica foi incluída no Funcultura Geral, todavia demorando mais de uma década para ser abordada de forma específica, através do artigo 14 da Lei do Audiovisual de Pernambuco (nº 15.307/2014), que estabelece os parâmetros exclusivos para o Funcultura Audiovisual. Contribuindo para a

a infraestrutura necessária à produção de bens e serviços nas diversas áreas culturais abrangidas por esta Lei e VIII - estimular o estudo, a formação e a pesquisa nas diversas áreas culturais.

³⁶³ O artigo 5º da Lei Estadual nº 12.310/2002 estabelece que constituem as receitas do Funcultura os seguintes mecanismos: I - contribuições das participantes; II - dotações orçamentárias; III - doações, auxílios, subvenções e outras contribuições de pessoas, físicas ou jurídicas, bem como de entidades e organizações, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras; IV - rendimentos de aplicações financeiras dos seus recursos, realizadas na forma da lei; V - o produto da arrecadação das multas a que se refere o art. 8º da presente Lei; VI - os valores provenientes da devolução de recursos relativos a projetos que apresentem saldos remanescentes, ainda que oriundos de aplicações financeiras; VII - recursos remanescentes oriundos do Fundo de Incentivo à Cultura - FIC; VIII - os saldos de exercícios anteriores; IX - o produto de convênios celebrados com o Fundo Nacional de Cultura - FNC/Minc, hipótese em que poderão ser utilizadas partes dos recursos do Funcultura para a cobertura da contrapartida exigida pelo FNC/Minc e X - outras receitas que lhes venham a ser legalmente destinadas.

³⁶⁴ Estabelece o artigo 6º da Lei Estadual nº 12.310/2002 que os recursos auferidos pelo Funcultura serão destinados a projetos de natureza estritamente cultural, que atendam aos objetivos previstos no art. 2º da Lei e se enquadrem em, pelo menos, uma das seguintes áreas culturais: I - artes cênicas, compreendendo teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; II - cinema, vídeo, fotografia, discografia e congêneres; III - literatura, inclusive obras de referência e cordel; IV - música; V - artes plásticas, artes gráficas e congêneres; VI - cultura popular, folclore, artesanato e congêneres; VII - patrimônios artístico, históricos, arquitetônicos, arqueológicos e paleontológicos, compreendidos os museus, bibliotecas, arquivos, centros culturais e congêneres; VIII - pesquisa cultural; IX - artes integradas X - formação e capacitação e IX - gastronomia.

compreensão deste cenário, Milena Evangelista³⁶⁵ reflete que, no contexto do Pós-Retomada do Cinema nacional, houve em Pernambuco uma movimentação política impulsionada pelos cineastas locais, reivindicando melhores condições de trabalho perante o Governo Estadual. Assim, em 2007, nasceu o Edital do Audiovisual, instrumento criado para fomentar os arranjos produtivos locais, permanecendo em atividade até 2013, quando mais uma mobilização dos profissionais da área resultou na promulgação da Lei do Audiovisual de Pernambuco, em 2014.

Tal mudança indica uma evolução considerável no que tange o tratamento da pauta cinematográfica perante a administração pública local, uma vez constatado um salto normativo que vai de um edital para uma legislação exclusiva, a Lei do Audiovisual de Pernambuco, na qual está inserida o Funcultura Audiovisual, conforme citado nas linhas acima.

Assim, a promulgação da lei representa uma série de avanços importantes para o segmento, fundamentais para a consolidação das diretrizes responsáveis por nortear os processos dali por diante, implementando novos mecanismos para o aperfeiçoamento e descentralização da produção local. O componente da inclusão é um dos que mais chamam a atenção no âmbito do novo momento vivenciado pelo Cinema de Pernambuco, tendo em vista que tanto a nova legislação quanto o Funcultura Audiovisual prezaram pela integração de categorias como gênero, raça e etnia³⁶⁶, respeitando a igualdade e incluindo as diferenças em todos os seus processos.

Milena Evangelista³⁶⁷ faz ainda um balanço acerca da inclusão fomentada pela organização do segmento audiovisual pernambucano. Neste sentido, indica que a evolução do Funcultura aponta para o aumento dos indutores relativos à inserção de novos profissionais no mercado, com base na inclusão de pontuação adicional nos projetos que atendem aos critérios de gênero, raça e regionalização. A partir de 2016, as chamadas do Funcultura passaram a combinar critérios cumulativos sob a forma de cotas de pontuações adicionais, além de solicitar um detalhamento maior acerca do perfil de composição dos profissionais que integram as equipes dos projetos. De tal forma, profissionais negros, indígenas, mulheres e portadores de

³⁶⁵ EVANGELISTA, Milena Silvino. **As Políticas de Cultura e a democratização do acesso ao audiovisual em Pernambuco**. Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA. ed. 9, mai. 2022. Disponível em: <https://doity.com.br/compolitica2021/blog/anais>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁶⁶ Previsão trazida pelo Princípio 5 do artigo 2º da Lei do Audiovisual de Pernambuco, que assim dispõe: V – respeito à igualdade de gênero, raça e etnia, e inclusão das diferenças.

³⁶⁷ EVANGELISTA, Milena Silvino. **As Políticas de Cultura e a democratização do acesso ao audiovisual em Pernambuco**. Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA. ed. 9, mai. 2022. Disponível em: <https://doity.com.br/compolitica2021/blog/anais>. Acesso em: 20 set. 2022.

necessidades especiais passaram a ser mapeados pelo mecanismo, garantindo a democratização de seu alcance.

Tais mudanças foram incorporadas de forma progressiva, até chegar ao patamar em que o Funcultura Audiovisual, implementado em 2014, estabeleceu um sistema de cotas de 20% de aprovação para projetos de obras cinematográficas dirigidas ou roteirizadas por profissionais negros ou indígenas. Além disto, a partir de 2017, incluiu a categoria de gênero, e passou a atribuir uma pontuação adicional para projetos dirigidos ou roteirizados por mulheres.

A percepção da importância da representatividade feminina na produção cinematográfica pernambucana se dá, segundo menciona Janaína Evangelista³⁶⁸, uma vez constatada a predominância produtiva de homens³⁶⁹ residentes na capital, Recife. Segundo a autora, apenas entre os anos de 2015 e 2016, foram apresentados 431 projetos ao Funcultura Audiovisual, dos quais 16% da equipe era formada apenas por homens, ao passo que em 24% havia a presença de mulheres diretoras ou roteiristas, enquanto em 60% as mulheres estavam divididas em outras funções³⁷⁰. Ademais, percebe-se ainda uma expressão de 14% dos projetos aprovados sendo compostos apenas por mulheres³⁷¹.

Por conseguinte, Milena Evangelista³⁷² aponta que, nos anos seguintes, a expressão de inclusão de gênero se mostrou mais acentuada na execução do Funcultura Audiovisual. Assim, em 2018, a experiência vivenciada nas edições anteriores foi ampliada, alcançando a marca de 62% dos projetos aprovados dirigidos ou roteirizados por mulheres. A autora reflete ainda que,

³⁶⁸ EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 23. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁶⁹ O que a autora chama de “olhar masculino”. EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 19. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁷⁰ EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 18-20. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁷¹ EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 20-21. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁷² EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 12. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

se em 2018, o Funcultura Audiovisual alcançou uma marca de mais da metade de projetos aprovados contando com mulheres em posições de destaque³⁷³, tal ponto se deve a um aprimoramento do mecanismo, tendo em vista que, em 2014, ano de sua implementação, a presença de mulheres representava a marca dos 17% dos projetos apresentados³⁷⁴.

Com base na exposição ora demonstrada, percebe-se que a Lei do Audiovisual Nacional e o Fundo Setorial do Audiovisual serviram como bases, respectivamente, para o desenvolvimento da Lei do Audiovisual de Pernambuco e o Funcultura Audiovisual. Contudo, as demonstrações de aperfeiçoamento existentes entre ambas as abordagens são nítidas, chamando uma atenção especial para o fato de que, enquanto a lei nacional trabalha com a perspectiva de renúncia fiscal, a estadual foi direcionada para servir como principal norma estruturante de todo o segmento audiovisual pernambucano. O Fundo Setorial do Audiovisual é previsto na lei nacional, em seu artigo 1º parágrafo 8º³⁷⁵, ao passo que o Funcultura Audiovisual tem sua disposição ordenada pelo artigo 14 da lei pernambucana³⁷⁶, indicando preocupações tanto da esfera federal quanto da estadual no que tange à garantia de um Fundo exclusivo para o financiamento da cadeia audiovisual.

Apesar dos diversos desafios encontrados em sua execução, é nítida a importância que a Lei do Audiovisual Nacional exerceu frente a duas problemáticas: a primeira, que trata da evolução da produção cinematográfica pernambucana a partir da extensão de seus mecanismos de fomento, notadamente sobre o Fundo Setorial do Audiovisual, ponto comprovado pela tese. Já a segunda, que é a sua importância enquanto modelo para que os entes infra federados também possam desenvolver suas próprias legislações do audiovisual, configura uma expressão prática de duas premissas constitucionais: uma, que trata da repartição de competências

³⁷³ Por seu turno, Natália Wanderley lança um contraponto válido para refletir de forma crítica sobre a presença e os desafios da ocupação feminina na produção cinematográfica pernambucana. WANDERLEY, Natália Lopes. **O que porra é Cinema de Mulher? A Mostra de Cinema de Mulher e o desvelar do machismo no audiovisual de Pernambuco**. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/23077/1/Dissertacao_biblioteca%20central_reduzida.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁷⁴ EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema**: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016, p. 13. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaína%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

³⁷⁵ “Os valores reembolsados na forma do § 7º deste artigo destinar-se-ão ao Fundo Nacional da Cultura e serão alocados em categoria de programação específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual”.

³⁷⁶ “O Funcultura organizará e realizará, com periodicidade nunca superior a 1 (um) ano, o Edital do Audiovisual, por meio do qual serão selecionados os projetos na área audiovisual que receberão incentivo do Governo do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 5º da Lei nº 12.310, de 19 de dezembro de 2002, bem como do art. 8º da Lei 15.225, de 30 de dezembro de 2013”.

legislativas³⁷⁷, e possibilita aos Estados e Municípios a prerrogativa necessária para legislar concorrentemente sobre determinados setores, inclusive a Cultura³⁷⁸. E outra, como forma de atendimento dos preceitos esculpidos pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC)³⁷⁹.

O Sistema Nacional de Cultura é fundamentado na Política Nacional de Cultura e em suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura (PNC), sendo regido pelos princípios estabelecidos no parágrafo 1º do Artigo 216-A da Constituição Federal de 1988. Dentre estes, ressalte-se que os componentes da cooperação entre os entes federados e agentes públicos e privados atuantes na área de Cultura (Inciso IV) e da autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil (Inciso VII) constituem o substrato normativo necessário para que os Estados e Municípios detenham a competência necessária para desenvolver suas próprias bases de atuação perante o Sistema Nacional de Cultura.

O que se percebe, diante da relação frutífera de Pernambuco com o Cinema, é a junção de uma tradição produtiva com a atuação de uma gestão pública inclinada para o desenvolvimento das políticas culturais, sobretudo a do audiovisual, assim justificando tanto o pioneirismo estadual ao implementar a sua própria legislação audiovisual, como também os resultados positivos (e inclusivos) alcançados por ela.

O que se pretende com tal discursiva não é afirmar que as legislações culturais hoje operantes no país são mecanismos perfeitos, que atendem a todas as demandas apresentadas por todas as regiões do país. Longe disso, tem-se nelas, de forma geral, uma expressão

³⁷⁷ Mohn ressalta que o Federalismo demanda uma divisão de poderes, principalmente entre o ente central, a União, e os Estados, mas também com os Municípios. Neste sentido, representa a porção de matérias que a Constituição Federal distribui entre as entidades autônomas, passando a compor um campo de atuação governamental estabelecido mediante suas áreas de competência. Assim, a competência estabelece a esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação das matérias sobre as quais se pode exercer determinados poderes de governo. MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 set. 2022.

³⁷⁸ Artigo 24 CF/88: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - *proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico*; VIII - responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - *educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação*; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

³⁷⁹ Artigo 216-A CF/88: O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas culturais democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos Direitos Culturais.

legislativa burocrática e pouco democrática que, em muitos casos, atravança o acesso de determinados grupos sociais, a exemplo daqueles que contam com pouca familiaridade perante a linguagem jurídica. Neste sentido, tem-se que o êxito de Pernambuco perante as legislações relativas ao setor do audiovisual se deve a uma gama de fatores.

Em primeiro plano, a Lei do Audiovisual Nacional não operaria milagres se não houvesse um terreno favorável para o seu desenvolvimento, que é justamente o que se percebe com o caso da tradição cinematográfica pernambucana, que começou a produzir Cinema ainda há mais de cem anos. Noutra senda, a gestão audiovisual local também se mostrou diligente para, em conjunto com a legislação federal, fomentar os caminhos necessários para colocar (e manter) a produção cinematográfica local nos principais circuitos audiovisuais nacionais e internacionais.

Em que pese as abordagens da Lei do Audiovisual Nacional e a da Lei do Audiovisual de Pernambuco partirem de pressupostos jurídicos distintos, uma vez que a primeira trabalha na perspectiva de incentivos fiscais, o que não é o caso da segunda, há um componente de retroalimentação muito claro entre ambas. Por seus turnos, o Fundo Setorial do Audiovisual também se distingue do Funcultura Audiovisual por diversas frentes, principalmente porque o segundo se encontra em um lugar mais próximo da produção local, assim podendo fomentar arranjos mais inclusivos e monitorá-los de forma mais efetiva.

Por outro lado, enquanto o FSA se dedica unicamente ao financiamento de filmes, o Funcultura investe desde na formação audiovisual até na composição de cineclubes. Assim, diante dos números expressivos alcançados pelo Cinema de Pernambuco não somente no lapso temporal proposto pela tese, mas desde o seu surgimento, o que se testemunha é um concatenar de fatores jurídicos, administrativos e produtivos que se relacionam na busca pelo cenário produtivo considerado ideal.

O grande desafio, todavia, não é analisar um segmento já consagrado no mercado audiovisual mundial. Trazer à análise acadêmica um objeto já solidificado é, em verdade, uma mera teorização do problema. E este, na verdade, é o ponto de facilidade sinalizado pela tese. Os quadros apresentados no tópico anterior comprovam que se trata de uma questão quase que puramente matemática. A provocação finalmente lançada se dá muito mais no sentido de refletir sobre os caminhos necessários para que o caso de Pernambuco, primeira cadeia cinematográfica nacional estabelecida fora do eixo Rio-São Paulo, não mais seja considerado isolado durante muito tempo.

Neste caminho, há muitas dúvidas e uma certeza: nenhuma política de incentivos fiscais que coloca nas mãos do empresariado a decisão final sobre o financiamento cultural será capaz de contemplar a grandeza cultural produzida no Brasil. Tampouco haverá condições para uma

execução eficiente dos Fundos de Financiamento se não for garantido o necessário aperfeiçoamento da gestão pública para lidar com a complexidade da Cultura, seja no Nordeste, em Pernambuco, ou em qualquer outro lugar do país que, não por acaso, é mundialmente reconhecido pelos seus elementos culturais.

CONCLUSÃO

A Tributação no Brasil é responsável pela garantia do custeio das atividades típicas do Estado, a exemplo daquelas que compõem o Gasto Social. A Constituição Federal de 1988, em conjunto com o Código Tributário Nacional (CTN), estabeleceram as normativas nas quais as atividades de arrecadação e distribuição das receitas devem se basear, a fim de garantir o atendimento das necessidades resultantes da vida em sociedade.

Assim, o Sistema Tributário Nacional (STN) foi instituído com base no recolhimento de tributos, especialmente os impostos, no intuito de garantir que o Estado Fiscal detenha as condições necessárias para viabilizar a sua própria manutenção, para que os direitos e garantias fundamentais sejam atendidos. Com efeito, do dever de pagar tributos, se origina a principal fonte que o Estado aciona para cumprir com os encargos que possibilitam as condições para viabilizar a vida em coletividade.

Dentre as atividades que devem ser custeadas pelo Estado, a Carta Constitucional de 1988 indica, no artigo 215, as garantias de pleno exercício dos Direitos Culturais e do acesso às fontes da Cultura nacional. Para que tal previsão seja atendida, faz-se necessário que o Estado disponibilize as condições de financiamento capazes de custear as demandas que envolvem a produção cultural em suas mais variadas linguagens.

Contudo, a pauta da Cultura historicamente é tratada como não prioritária por parte das agendas políticas dominantes no país, conforme comprovado a longo dos primeiros capítulos da tese. De tal maneira, a forma menos trabalhosa que o Estado brasileiro encontrou para prover o custeio da atividade cultural foi a adoção de uma política de concessão de abatimentos fiscais para as pessoas físicas e jurídicas que cedem parte de seus impostos devidos para o financiamento dos projetos culturais apoiados, assim nascendo as famosas e controversas Leis Nacionais de Incentivos Fiscais à Cultura.

Da Lei Sarney, promulgada em 1986, primeira legislação nacional de incentivos fiscais culturais, até a Lei do Audiovisual Nacional, implementada em 1993, foi necessário um movimento articulado por parte dos trabalhadores e trabalhadoras da atividade cinematográfica e audiovisual nacional, que pleiteavam um mecanismo de financiamento exclusivo, tendo por

base uma série de demandas específicas, urgentes e inconvenientes, dentre as quais vale destacar:

- I) a constatação de que a atividade cinematográfica e audiovisual nacional era fortemente localizada no eixo Rio-São Paulo, graças às dinâmicas de concentração econômica tradicionalmente existentes na localidade;
- II) a generalidade existente nas leis culturais antecessoras, quais sejam, Lei Sarney, já revogada, e Lei Rouanet, atuante até os dias presentes, que não tratavam a produção audiovisual da forma deveriam;
- III) a constatação de que as atividades de Cinema e Audiovisual são muito caras, justificando a necessidade de um olhar especializado;
- IV) o cenário de abandono que a produção cultural encontrou após o desmonte institucional promovido pelo governo de Fernando Collor e,
- V) a falta de oportunidades para que as produções cinematográficas fora do eixo Rio-São Paulo se desenvolvessem em condições igualitárias.

A partir daí, o processo de fortalecimento da Lei do Audiovisual Nacional desencadeou o surgimento de uma ampla gama de linhas de financiamento, especialmente após a segunda década dos anos 2000, com a implementação do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que garantiu as condições necessárias para o desenvolvimento de indústrias cinematográficas que antes não contavam com vias consideráveis de projeção.

Contudo, frise-se que a defesa sustentada pela tese não é a de que a Lei do Audiovisual Nacional se trata de um mecanismo perfeito, democrático e de operacionalização facilitada. Ao contrário, tem-se uma legislação dificultosa, burocrática e que não oportuniza as condições necessárias para que todos os interessados dela façam uso. De tal maneira, é importante repisar a defesa de que, o caso analisado pela tese, qual seja, a indústria cinematográfica pernambucana, em verdade, se trata de um exemplo isolado de rendimento proveitoso perante a Lei do Audiovisual Nacional.

Pernambuco produz cinema há mais de cem anos. Fora do eixo Rio-São Paulo, tem-se lá a produção regionalizada de maior destaque dentro dos circuitos de exibição comercial operantes no país. Por “*circuitos de exibição*”, aqui compreenda-se, exclusivamente, o cinema. Aquele, da tela. O sucesso (ou insucesso) de um filme perante o grande público não tem como ser medido de outra forma que não seja através da projeção em tela. Quanto a isso, não há como negar que Pernambuco se destaca.

Isto se deve, em primeiro plano, ao capital simbólico acumulado resultante de toda a tradição produtiva cultivada pela localidade, que teve início ainda nos *Ciclos do Recife* e no

Super Oito, e que suplantaram para a posteridade uma carga identitária capaz de localizar o Cinema de Pernambuco não como um movimento estético, tampouco pela reprodução de temas ligados ao cotidiano local nas telas³⁸⁰. Tem-se em Pernambuco uma reunião especializada de realizadores audiovisuais que juntos decidiram resgatar a tradição herdada pelos ciclos produtivos antecessores, assim resultando no estabelecimento de uma das principais rotas cinematográfica do país, que paulatinamente alcançou destaque internacional, consequência que, em muito, se deve ao trabalho dos mecanismos aprofundados pela tese.

Tais elementos são suficientes para comprovar a premissa defendida. A evolução da produção cinematográfica pernambucana a partir da expansão dos mecanismos de fomento firmados pela Lei do Audiovisual Nacional, tal qual sugere o título da tese, torna-se uma realidade a partir do momento em que:

I) existe uma tradição produtiva capaz de fazer com que, mesmo diante das fragilidades operacionais emanadas da Lei do Audiovisual Nacional desde a sua gênese, a produção referida consiga se firmar perante o mecanismo, tendo em vista que o mesmo opera sob uma lógica de publicidade que a simbologia do Cinema de Pernambuco consegue conferir e,

II) surgiu um movimento político específico, a partir do início dos anos 2000, que possibilitou o desenvolvimento das indústrias culturais distantes dos principais centros econômicos do país.

O começo dos anos 2000 representou um novo momento para a produção cultural nacional. O histórico de dilapidações até então existente, abordados ao longo dos primeiros capítulos da tese, enfim encontrariam um momento de pausa. A ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, em 2003, deu início a um movimento até então inexperenciado no campo das políticas culturais nacionais, no qual se observou uma onda de investimentos³⁸¹ que resultou, dentre outros avanços:

- I) no fortalecimento da estrutura institucional do (então) Ministério da Cultura;
- II) na ampliação dos fundos setoriais, incluindo o do audiovisual;
- III) na operacionalização dos Pontos e Pontões de Cultura e, de forma especial:

³⁸⁰ NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco**: a questão do Estilo. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

³⁸¹ Autores da área de Políticas Culturais como Lia Calabre e Albino Rubim, amplamente utilizados para subsidiar a análise da tese, sustentam a referida afirmação. Para comprovar, ver: CALABRE, Lia (d). Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CtTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022, e ainda: RUBIM, Antônio Albino (a). Políticas Culturais do Governo Lula, **Revista Lusófona de Estudos Culturais, Lusophone Journal of Cultural Studies**, v. 1, n.1, pp. 224-242, 2013.

IV) no início das atividades da Agência Nacional do Cinema (Ancine).

Esta última, por sua vez, representa um ponto central para a análise do objeto defendido pela tese. Isto porque, ao tratar da “*expansão dos mecanismos de fomento*” tem-se na atuação da Agência Nacional do Cinema um momento crucial para o desenvolvimento da produção cinematográfica realizada no Estado de Pernambuco. O parágrafo 8º do artigo 1º da Lei do Audiovisual Nacional prevê a criação de uma categoria específica denominada Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

É principalmente sobre este que o título da tese se reporta enquanto “*mecanismo de fomento*” da referida lei que foi expandido, graças a um momento político específico, que oportunizou a ampliação do alcance dos recursos e desenvolveu as indústrias culturais que anteriormente contavam com potencial de expansão, mas não contava com as condições necessárias para tanto. Assim, há um momento de virada da análise da tese, devidamente comprovado pelos quadros de referência apresentados no último capítulo, que foram obtidos através dos dados disponíveis no Observatório da Cinema e do Audiovisual da Ancine. Trata-se do período de maior expansão da quantidade de filmes pernambucanos financiados através da Lei do Audiovisual Nacional e do Fundo Setorial do Audiovisual, que se dá a partir do ano de 2004 em diante.

Se, na época de *Baile Perfumado* (1996), que inicia a análise da tese, a produção cinematográfica pernambucana era bastante reduzida, tal fato se deve ao período político conturbado que a Cultura atravessava, justamente o momento de reinício das atividades audiovisuais após o fechamento da Embrafilme, em uma das várias ações de desmonte perpetradas pelo governo de Collor, referenciadas no segundo capítulo. Quadro inverso se percebe quando analisado o cenário de *Bacurau* (2019), que encerra o lapso temporal estudado pela tese. Somente a partir de 2004, ou seja, um ano após o início do governo de Lula, é que o Cinema de Pernambuco começa a apresentar o patamar de crescimento que o alçaria ao posto de terceiro maior polo de produção audiovisual do país.

Assim, entre os anos de 2004 a 2019, é possível constatar o financiamento de trinta e cinco filmes pernambucanos através das linhas de renúncia fiscal da Lei do Audiovisual Nacional, além de vinte e sete produções apoiadas por meio dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual, assentando a premissa levantada de que ambos os mecanismos são os responsáveis pelo processo de expansão da indústria cultural analisada.

Os números apresentados podem parecer irrisórios, quando comparados com a quantidade de filmes produzidos e distribuídos pelo eixo Rio-São Paulo, que historicamente domina a dinâmica cinematográfica nacional. Contudo, ao lançar um contraponto e confrontá-

los, por exemplo, com o caso do Estado do Rio Grande do Norte, que conta com apenas um filme local³⁸² custeado pelo mecanismo analisado, é possível perceber e comprovar os impactos resultantes da legislação analisada, no contexto examinado. Necessário se faz ressaltar também que nenhum mecanismo de fomento pode, sozinho, se responsabilizar pelo sustento de uma atividade econômica tão potente, como é o caso das indústrias audiovisuais.

Assim, outras fontes também devem ser acionadas, visando explorar as potencialidades econômicas existentes no contexto. Este é o caso observado tanto na Lei do Audiovisual do Estado de Pernambuco quanto no Fundo Pernambucano de Cultura (Funcultura), trazidos pelo último tópico como formas de comprovar a importância de uma gestão local direcionada para o fortalecimento de sua própria produção cultural, para que haja uma necessária quebra da dependência tradicionalmente existente em face do ente federativo superior. Somado a isso, repisa-se ainda a tradição cinematográfica já existente no Estado de Pernambuco há mais de um século, que facilitou o desenvolvimento de todo o processo analisado ao longo da tese.

Finalmente, necessário é reforçar que a intenção da tese não é a de afirmar que se tem na Lei do Audiovisual Nacional a operacionalização de um mecanismo perfeito. Ao contrário, a realidade de sua (não) democratização, contando com diversas localidades do país que jamais conseguiram acessar os seus recursos, faz prova da existência de uma legislação tão fragilizada quanto todos os outros elementos que compõem o organograma cultural nacional, que se vê constantemente ameaçado pelas sucessivas crises políticas e orçamentárias que o país historicamente enfrenta.

Neste sentido, a crise produtiva que o Cinema nacional atravessou no período entre os anos de 2018 e 2022³⁸³ faz prova das intempéries que circundam todo e qualquer mecanismo de financiamento baseado na repitada sistemática de incentivos fiscais, sobretudo no caso das indústrias culturais, que há muito foram erroneamente tomadas como arma política em desfavor do próprio povo, ao qual são direcionados os Direitos Culturais descritos pelo texto constitucional. O grande desafio, portanto, é conferir ao financiamento cultural a segurança necessária para que não dependa da palavra final do empresariado, como é o caso existente nas leis de incentivos fiscais.

Mais que isso, é urgente a necessidade de instituição de fundos de financiamento direto mais consistentes, de modo que se possa garantir o custeio das linguagens culturais que não contemplam potenciais impactantes de publicidade, como são os casos dos projetos que dialogam com a dimensão antropológica da Cultura, também explanada ao longo da tese. Uma

³⁸² Nova Amsterdam, de 2018, dirigido por Edson Soares.

³⁸³ Exatamente o período de realização do meu doutorado, do qual resultou esta pesquisa.

reformulação no modelo de financiamento cultural operante no país é urgente. Mais ainda, retirar o principal órgão cultural diretivo da zona cinzenta que historicamente habita, ora como Ministério, ora como Secretaria, ora inexistente, é a expressão fundamental para conferir à Cultura brasileira a estabilidade que ela tanto necessita. Somente assim, será possível buscar a viabilidade dos Direitos Culturais que de maneira tão primorosa foram descritos pelos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 mas, até aqui, não foram garantidos.

Em verdade, analisar um cenário cultural já bem estabelecido é muito fácil. Mais fácil ainda é encontrar as explicações para que tal cenário seja considerado um exemplo isolado. Basta revisar o histórico político no qual o Brasil se assenta, que as respostas estão lá. A formação social do povo brasileiro, (des)educado para ovacionar apenas os produtos culturais talhados pelo olhar do colonizador, também explica, em grande parte, a desvalorização que a Cultura nacional amarga desde os seus tempos mais remotos.

Assim sendo, o ponto de dificuldade é tão somente explicar por que razões um país mundialmente conhecido pelos seus elementos culturais é capaz de diariamente matar, exatamente, os seus elementos culturais. E tal morte se dá, em grande parte, através das diversas políticas de (des)incentivos que foram (e são) pulverizadas pelas agendas neoliberais que ganham espaços temerários decorrer da história da política nacional. Sejam essas políticas institucionalizadas ou meramente simbólicas, nos termos de Bourdieu (1989), o resultado é sempre o mesmo, e definitivamente não é dos mais positivos³⁸⁴.

³⁸⁴ Esta tese foi escrita entre os anos de 2018 e 2022, que considero o pior dos piores períodos vivenciados pelos Direitos Culturais no Brasil. Seus resultados, para além de uma verdadeira declaração de amor de minha parte para com a Cultura brasileira, são um pedido para que as próximas gestões culturais do país encarem o problema do financiamento cultural como uma prioridade estratégica para o desenvolvimento socioeconômico das regiões menos favorecidas. Finalizo o meu estágio doutoral na esperança de que dias melhores chegarão para a nossa Cultura. Parafraseando Chico Buarque: *Evoé, jovens artistas!*

REFERÊNCIAS

ABARCHE, Jorge Saba. **Pobreza e Mercados no Brasil**. Relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Escritório do Brasil. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28343/1/LCbrsR135_pt.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **A indústria cultural: o iluminismo como mistificação de massas**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2002.

ALVARENGA, Marcus Vinícius T. **Cineastas e Formação da Ancine (1999-2003)**. 2010. Dissertação (Mestrado em Imagem e Som) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/5587/3175.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 set. 2022.

AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAESP, 2000.

AMORIM, Augusto. Ação e Política Cultural para formação de plateia em audiovisual: a experiência do Cinema da Fundação. **Caderno de Estudos Sociais**, Recife, v. 21, n. 1-2, p. 07-22, jan./dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CAD/article/view/1345/1065>. Acesso em: 20 set. 2022.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRUDA, Maria Arminda. **A Política Cultural: regulação estatal e mecenato privado**. São Paulo: Ed. Tempo Social – USP, 2003.

ABRACCINE, Associação Brasileira de Críticos de Cinema. **Os 100 melhores filmes brasileiros de todos os tempos**. Disponível em: <https://abraccine.org/2015/11/27/abraccine-organiza-ranking-dos-100-melhores-filmes-brasileiros/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ATALIBA, Geraldo. IPTU e Progressividade. **Revista de Direito Tributário**, São Paulo, n. 56, a. 15. São Paulo, p. 75-83, 1991.

AUTRAN, Arthur. A noção de “Ciclo Regional” na historiografia do Cinema Brasileiro. **Revista ALCEU**, v. 10, n. 20, p. 116-125, jan./jun. 2010. Disponível em: http://revistaalceu-acervo.com.puc-rio.br/media/Alceu20_Autran.pdf. Acesso em: 23 jul. 2022.

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1969.

BENEGAS, Maurício; ALVES, Lúcio. Uma análise sobre o efeito final do ICMS e do IRPF na distribuição de renda do Estado do Ceará. **Revista Planejamento e Políticas Públicas (PPP)**, n. 43, p. 61-89, jul./dez. 2014.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BOLAÑO, César Ricardo S. O Modelo Brasileiro de regulação do audiovisual em perspectiva histórica. **RECIIS – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação, Inovação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 94-103, nov. 2010. Disponível em: https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2015/12/pdf_b57fa873b6_0000018742.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

BORGES, Danielle S. **A Retomada do Cinema Brasileiro**: uma análise da indústria cinematográfica nacional de 1995 a 2005. 2007. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) - Universidade Autônoma de Barcelona. Barcelona, 2007. Disponível em: http://eptic.com.br/wp-content/uploads/2014/12/a_retomada_do_cinema_brasileiro.pdf. Acesso em: 01 jul. 2022.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da Cultura e Políticas Públicas. **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/cf96yZJdTvZbrz8pbDQnDqk/?lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-1992). Editor: Patrick Champagne et al. Tradução: Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção: crítica social do julgamento**. Editora Zouk. São Paulo, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O Mercado de Bens Simbólicos**. In: A economia das trocas simbólicas. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Lisboa: Ed. Deifel, 1989.

BURGOS, Fernando. **Política Cultural no Brasil: histórico de retrocessos e avanços institucionais**. XXXIII Encontro Anual da ANPAD: São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3105.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Decreto Federal nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007**. Regulamenta os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, que destinam recursos para o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6299.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL, Fundação Biblioteca Nacional. **Depositária oficial do patrimônio documental e bibliográfico nacional**. Disponível em: <https://www.bn.gov.br/sobre-bn/historico>. Acesso em: 30 nov. 2021.

BRASIL, **Lei Federal nº 7.505, de 02 de julho de 1986, “Lei Sarney”**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do Imposto de Renda concedidos para operações de caráter cultural e artístico. Brasília, 1986. Disponível em: <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109576/lei-sarney-lei-7505-86>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, “Lei Kandir”**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Lei Federal nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, “Lei Rouanet”**. 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, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Lei Federal nº 8.685, de 20 de julho de 1993, “Lei do Audiovisual Nacional”**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm#:~:text=L8685&text=LEI%20No%208.685%2C%20DE%2020%20DE%20JULHO%20DE%201993.&text=Cria%20mecanismos%20de%20fomento%20%C3%A0%20atividade%20audiovisual%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Lei Federal nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010**. Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, **Lei Federal nº 10.454, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10454.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL, **Medida Provisória nº 2.228-1, de 06 de setembro de 2001, “MP da Ancine”**. 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, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm. Acesso em: 20 mai. 2022).

BRASIL, **Lei Federal nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006**. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11437.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL, Fundação Cultural Palmares. **Salvador, 470 anos: Diáspora, Religiosidade e Resistência**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.palmares.gov.br/?p=53773> (Acesso em: 20 mai. 2022).

BRASIL, Ministério da Cultura. **1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006. Estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura**. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Minc, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cultura_II/texto_base_2_conferencia_cultura.pdf. Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL, Ministério da Cultura. **Cartilha “A Cultura é um Bom Negócio”**. 1995. Brasília, 1995. Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1049484/RESPOSTA_PEDIDO_cultura%20um%20bom%20negcio.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal – PNEF. **Função Social dos Tributos/Programa Nacional de Educação Fiscal**. 5. ed. Brasília: ESAF, 2014. Disponível em: <http://www.educacaofiscal.sp.gov.br/contents/Caderno%203.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

BRASIL, **Resolução do Comitê Gestor do FSA/Ancine nº 222, de 08 de setembro de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/ancine/pt-br/fsa/normas/resolucoes-do-cgfsa/Resolucao_CGFSA_222.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

BRAVO, Marta E. Políticas Culturales en Colombia. In: **Compendio de Políticas Culturales: documento de discusión 2009**. Ministerio de Cultura, República de Colombia, 2009.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais: Situação Nacional e Contrapontos Latino-Americanos. In: REIS, Ana Clara; DE MARCO, Kátia (Org.). **Economia da Cultura: Ideias e Vivências**. Rio de Janeiro: ELivre, 2009. Disponível em: https://oibc.oei.es/uploads/attachments/405/economia-da-cultura__Brasil.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

CALABRE, Lia. História das políticas culturais na América Latina: um estudo comparativo de Brasil, Argentina, México e Colômbia. **Revista Escritos**. Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, a. 7, n. 7, p. 323-345, 2013. Disponível em: <http://escritos.rb.gov.br/numero07/artigo12.php>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CALABRE, Lia. **A Cultura no âmbito federal: leis, programas e municipalização**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2011.

CALABRE, Lia. Política Cultural em tempos de democracia: a Era Lula. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, Brasil, n. 58, p. 137-156, jun. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rieb/a/7rG4ff9CYrHN5CtTgNwmvnp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CALABRE, Lia. **Participação Social na Construção dos Planos Setoriais de Políticas Públicas: um estudo do Plano Nacional de Cultura**. IV Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/066-PARTICIPA%C3%87%C3%83O-SOCIAL-NA-CONSTRU%C3%87%C3%83O-DE-PLANOS-SETORIAIS-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-UM-ESTUDO-DO-PLANO-NACIONAL-DE-CULTURA.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2021.

CALIENDO, Paulo. Tributação e Ordem Econômica: os tributos podem ser utilizados como instrumentos de indução econômica? **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 20, n. 20, p. 193-234, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/685>. Acesso em: 01 set. 2021.

CAMARGO, Cássio M.S.; ALVES, Rafael S. Ditadura Repressão e Música no Chile. **Revista Oficina do Historiador**, Porto Alegre, EDIPUCRS, v.3, n.2, p. 112-125, ago. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/oficinadohistoriador/article/download/8861/6471/>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CANCLINI, Nestor García. **Consumidores e Cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

CANCLINI, Nestor García. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. In: GARCIA CANCLINI, Néstor (Org.). **Políticas Culturales en América Latina**. Buenos Aires: Grijalbo, 1987. p. 13-59.

CARRAZA, Roque A. **Impossibilidades de conflitos de competência no Sistema Tributário Brasileiro**. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET), Santos, 2019. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2019/07/Roque-Antonio-Carrazza.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

CERTEAU, Michel de. **A Invenção do Cotidiano**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994.

CHILE, **Manual de Uso de la Ley de Donaciones Culturales (Ley Valdés)**. Santiago, 1990. Disponível em: https://www.uach.cl/uach/_file/manual-de-donaciones-culturales.pdf. Acesso em: 29 dez. 2021.

ENCICLOPÉDIA ITAÚ CULTURAL. Cinema. **Cinema da retomada**. Disponível em: <http://enciclopedia.itaucultural.org.br/termo3742/cinema-da-retomada>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CINEMATECA DE PERNAMBUCO. **Conhecendo o Ciclo do Recife**. Disponível em: <http://cinematecapernambucana.com.br/2020/03/conhecendo-o-ciclo-do-recife/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

COELHO, Priscilla P. **O papel da Embrafilme no desenvolvimento do Cinema Brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

COELHO, Teixeira. **O que é Indústria Cultural**. Brasília: Ed. Brasiliense, 1993.

COELHO, Teixeira. **Dicionário Crítico de Política Cultural**. São Paulo: Ed. Iluminuras, FAPESP, 1999.

CORREA, Walter Barbosa. **Contribuição ao Estudo da Extrafiscalidade**. São Paulo, Ed. USP, 1964.

CORREIA, Maria das Graças dos Santos. Baile Perfumado: Retomada do Cinema Pernambucano. **Revista Multidebates**, Palmas, v. 2, n. 2, p. 411-423, set. 2018. Disponível em: <http://revista.faculdadeitop.edu.br/index.php/revista/article/view/94/108>. Acesso em: 20 jul. 2022.

COSTA, J.; PINHEIRO, L.; MEDEIROS, M.; QUEIROZ, C. **A Face Feminina da Pobreza: sobre-representação e Feminização da Pobreza no Brasil**. IPEA, Brasília, 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1649/1/TD_1137.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

COSTA, Mannuela R. Cinema, Desenvolvimento e o papel dos governos estaduais no Brasil. **Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación (ALAIIC)**, v. 10, n. 19 (10), p. 130-139. Disponível em: <http://revista.pubalaic.org/index.php/alaic/article/view/147>. Acesso em: 10 set. 2022.

COUTO, Doris. Exposições Acessibilizadas e a Experiência do Visitante. In: CARDOSO, Eduardo; CUTY, Jeniffer. **Acessibilidade em Ambientes Culturais: Pesquisas Científicas**. Porto Alegre: Ed. Marca Visual, 2021, p. 119-137. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/comacesso/wp-content/uploads/2021/01/Livro-AAC-3-digital-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CUBILLOS, Monica Cristina. Desafíos de la participación y la descentralización en la gestión de políticas culturales en las ciudades, **PragMATIZES - Revista Latino Americana de Estudos em Cultura**, a. 8, n. 14, out. 2017/mar. 2018. Disponível em: <http://www.pragmatizes.uff.br>. Acesso em: 30 nov. 2021.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. **O Impacto da Lei Kandir sobre a Economia Paulista**. São Paulo: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicações, 1999.

DIAS, Caio Gonçalves. Ordem do Dia: uma análise do trabalho da UNESCO em torno das Políticas Culturais (1979-1982). **Revista Novos Estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 165-184, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/NSK3DQLW7vXCz5SN9rQYD7j/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021.

DONATO, Adriana. Trinta Anos de Lei Rouanet. **Revista Observatório Itaú Cultural**. Instituto Itaú Cultural, São Paulo, 2021. Disponível em: https://portal-assets.icnetworks.org/uploads/attachment/file/100891/IC_OBS_LAB_30_anos_lei_rouanet_v5__1_.pdf. Acesso em: 09 abr. 2022.

DORNELES, Patrícia Silva; CARVALHO, Cláudia Reinoso; MEFANO, Vânia. Breve Histórico da Acessibilidade nas Políticas Culturais no Brasil. **Anais do XV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura**. UFBA, Salvador, Bahia. Disponível em: <http://www.xvenecult.ufba.br/modulos/submissao/Upload-484/111698.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

DURAN, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **RAE - Revista de Administração de Empresas São Paulo**, v. 37, n. 4, p. 38-44, out./dez. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/RcJHRyThPFDKv6KzJ4NgjrN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2022.

EAGLETON, Terry. **A ideia de Cultura**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal**. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3182/1/M%C3%B3dulo%201%20%20Conceitos%20introdut%C3%B3rios%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2021.

EVANGELISTA, Milena Silvino. **As Políticas de Cultura e a democratização do acesso ao audiovisual em Pernambuco**. Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política – COMPOLÍTICA. ed. 9, mai. 2022. Disponível em: <https://doity.com.br/compolitica2021/blog/anais>. Acesso em: 20 set. 2022.

EVANGELISTA, Janaína G. M. **Mulheres, Trabalho e Cinema: a representatividade de gênero no Funcultura Audiovisual**. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22386/1/Janaina%20Guedes.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

EZEQUIEL, Márcio. Receita Federal: **História da Administração Tributária no Brasil**. Brasília, DF: Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: https://receita.economia.gov.br/sobre/institucional/memoria/historia-da-administracao-tributaria/historia_da_administracao_tributaria_no_brasil-versao-_digital.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

FAGNANI, Eduardo; CARVALHO JÚNIOR, Pedro. **Justiça Fiscal é possível na América Latina?** São Paulo: PSI, 2019.

FIORI, José Luís. Estado e Desenvolvimento na América Latina, **Revista de Economia Contemporânea**, n. 2020, v 1. p. 1-23. Disponível em: www.revistas.ufrj.br/index.php/rec. Acesso em: 22 out. 2021.

FISCHER, Micky. **Marketing Cultural: Legislação, Planejamento e Exemplos Práticos**. São Paulo: Ed. Global, 2002.

FORNAZARI, Fabio K. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav, **RAP**, Rio de Janeiro, n. 40, ed. 4, p. 647-677, jul./ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sqkbP3yVQqb9vH4vrYKfMsK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 jul. 2022.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1978.

GILIOLI, Renato; CHAVES, Jefferson. **Incentivos Fiscais à Cultura em Perspectiva Comparada**: aspectos conceituais e análise de caso. Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/24041>. Acesso em: 28 nov. 2021.

GOMES, Paulo Emílio Salles. **70 anos de Cinema Brasileiro**. São Paulo: Ed. Expressão e Cultura, 1996.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14. ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GORGULHO, L.F.; DA GAMA, M. M.; ZENDRON, P. **Economia da Cultura**: a oportunidade de um novo vetor de desenvolvimento. Série do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): Um olhar territorial para o desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/5081/2/Economia%20da%20cultura_3_P.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

GOUTIER, Hegel, **Cultura na economia**: Não apenas a cereja, mas uma grande fatia do bolo. The Courier, ed. VIII, out./nov. 2008. Disponível em: <http://www.acpeucourier.info/Cultura-na-economiaNao.708.0.html?&L=3>. Acesso em: 30 nov. 2021.

GOUVEIA, Marcus de Freitas. **A Extrafiscalidade no Direito Tributário**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Lei Estadual nº 15.307, de 04 de junho de 2014**. Disciplina a promoção, o fomento e o incentivo ao audiovisual no âmbito do Estado de Pernambuco e cria o Conselho Consultivo do Audiovisual de Pernambuco. Disponível em: <http://www.cultura.pe.gov.br/wp-content/uploads/2014/06/Lei-15.07-de-4-de-junho-de-2014-audiovisual-PE.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Decreto Estadual nº 34.474, de 29 de dezembro de 2009**. Regulamenta a linguagem audiovisual do Fundo Pernambucano de Incentivo à Cultura (Funcultura Audiovisual), nos termos da Lei Estadual nº 12.310/2002 e alterações. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=23825&tipo=TEXTTOORIGINAL>. Acesso em: 20 set. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, **Lei Estadual nº 12.310, de 19 de dezembro de 2002**. Consolida e altera o Sistema de Incentivo à Cultura e dá outras providências. Disponível em: https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/legislacao/Leis_Tributarias/2002/Lei12310_2002orig.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

GUERRA, José Roberto Ferreira. **O Filme ao Redor: o empreendedorismo cultural na produção de Cinema de Pernambuco**. 2015. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29401/1/TESE%20Jos%c3%a9%20Roberto%20Ferreira%20Guerra.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2022.

GUERRA, José Roberto F.; PAIVA JÚNIOR, Fernando G. Pernambuco é coisa de Cinema? Um estudo sobre a influência da regulação na ação do produtor de filmes. **IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais** - Porto Alegre, RS, Brasil, 19-26 out. de 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo/article/view/217>. Acesso em: 20 set. 2022.

HABLE, José. **O Sistema Tributário Nacional nos cinquenta anos do Código Tributário Nacional e os sobreprincípios da Segurança Jurídica e da Justiça Fiscal**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Reforma Tributária IPEA-OAB/DF. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8634/1/O%20Sistema.pdf>. Acesso em: 01 set. 2022.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2003.

HIRSCHMAN, Albert O. (1958) **The strategy of economic development**. New Haven (CT), Yale Univ. Press.

HIRSCHMAN, Albert O. The rise and decline of development economics. In: HIRSCHMAN, A. **Essays in trespassing: economics to politics and beyond**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1981.

HOWKINS, J. **The creative economy: how people make money from ideas**. London: Allen Lane, 2001.

IBERCULTURA VIVA. **Programa de Políticas Culturais de Base Comunitária**. Disponível em: <https://iberculturaviva.org/>. Acesso em: 30 dez. 2021.

IFI, Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal do ano de 2017**. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531520/RAF_08_2017_pt04.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

IFLA/UNESCO. **Manifesto da IFLA/UNESCO Sobre Bibliotecas Públicas**. 1994. Disponível em: <https://www.ifla.org/wp-content/uploads/2019/05/assets/public-libraries/publications/PL-manifesto/pl-manifesto-pt.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.

IKEDA, Marcelo Gil. **O modelo das leis de incentivo fiscal e as políticas públicas cinematográficas a partir da década de noventa**. 2011. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ, 2011. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/17399/Mestrado%20Marcelo%20Ikeda.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Relatório da Comissão Nacional de Classificação (CONCLA) sobre o registro da atividade cinematográfica nacional**. Disponível em: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?classe=59120&tipo=cnae&view=classe>. Acesso em: 20 jul. 2022.

JIMÉNEZ, Lucina. Políticas Culturales en México: una encrucijada por descifrar. In: RUBIM, Antônio Albino C.; BAYARDO, Rubens. **Políticas culturais na Ibero-América**. Salvador: EdUfaba, 2008.

LEÃO, Martha. Contributo para o Estudo da Extrafiscalidade: a importância da finalidade na identificação das normas tributárias extrafiscais. In: ZILVETI, Fernando Aurélio (Org.), **Revista Direito Tributário**, n. 34. atual. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário, 2015, p. 303-325.

LEÃO, Martha. **Critérios para o controle das normas tributárias indutoras**: uma análise pautada no princípio da igualdade e na importância dos efeitos. 2014. 177f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; LIMA, João Policarpo Rodrigues. Programas de Desenvolvimento Local na Região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “Guerra Fiscal”, **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, n. 3 (40), p. 557-588, dez. 2010.

LIMA, Santiago. Políticas Culturales en la Argentina: mecenazgo y rol del Estado. **Revista de Teoría y de Crítica Teatral**, n. 11, jul. 2010. Disponível em: <users/usuario/Downloads/politicas-culturales-en-la-argentina-mecenazgo-y-rol-del-estado.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2021.

LIMA SILVA, Samara Taiana de. **Políticas culturais e financiamento público**: estudo sobre a recepção do modelo de renúncia fiscal para o setor da cultura no Estado do Rio Grande do Norte. 2017. 150f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

LOBREATO, F.L.C. 2002. Um olhar sobre a política fiscal recente. **Revista Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 11, p. 279-304, fev. 2009.

LOMBARDI, Hernán. **Aportes Financieros del Sector Privado a las Artes**. Palestra proferida em seminário internacional realizado na Facultad de Ciencias Económicas da Universidad de Buenos Aires, jul. 2008.

LOPES, João Teixeira. **Da democratização à democracia cultural**. Porto: Ed. Profedições, 2007.

LOZANO, Ursula; CAMPILLO, Ana Rosa. **Políticas Culturales en Colombia. Discursos estatales y prácticas institucionales**. Bogotá: M&A Editores: Editorial Nomos, 1994.

LUÑO, Antonio E. Perez. **Los Derechos Fundamentales**. Madrid: Ed. Tecnos, 2007.

MACHADO, Regina C. Vieira. **Cinema Pernambucano**. Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em: <http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/>. Acesso em: 23 jul. 2022.

MANDIOLA, Simón Palominos (a). **Chile In: Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe**. 16. ed. Brussels: International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA), Lab for Culture, European Heritage Network, ConnectCP, 2014. Disponível em: <http://www.culturalpolicies.net/web/chile.php>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MATURANA, Márcio. **Lei Sarney foi pioneira no Incentivo à Cultura**. Portal Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/12/20/lei-sarney-foi-pioneira-no-incentivo-a-cultura>. Acesso em: 03 jan. 2022.

MATURANA, Márcio. Paradigmas de Participación en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes: desafíos para la representación, reconocimiento, acceso a la creación y recepción en la política pública cultural chilena de postdictadura. **International Journal of Cultural Policy**, 24:2, 164-185. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10286632.2016.1156099?scroll=top&needAccess=true&journalCode=gcul20>. Acesso em: 21 dez. 2021.

MARTINS, Marcelo Guerra. **Tributação, propriedade e igualdade fiscal sob elementos de Direito & Economia**. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARTINS, Marcus A. As Comunicações na Constituição Cidadã: os impactos das alterações dos artigos 21 e 222. In: DANTAS, Bruno; CRUXÊN, Eliane; SANTOS, Fernando; LAGO, Gustavo Ponce (Org.). **Os Cidadãos na Carta Cidadã**. 1. ed. Brasília, Senado Federal, 2008, p. 246-363. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/comunicacao-social-as-comunicacoes-na-constituicao-cidada-os-impactos-das-alteracoes-dos-arts.-21-e-222>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MARSON, Melina Izar. **O Cinema da Retomada: Estado e Cinema no Brasil da dissolução da EMBRAFILME à criação da ANCINE**. 2006. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377319>. Acesso em: 01 jul. 2022.

MARTINS, Vinícius Alves P. **Fundamentos da Atividade Cinematográfica e Audiovisual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MEIRA, Liziane Angelotti. Direitos Fundamentais e Tributação: saúde, salário, aposentadoria e tributação – tensão dialética? In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA

NETO, Celso de B. (Org.). **Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e STJ**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 227-251.

MEIRELES, Ellen de Sant'Ana. **Funcultura Audiovisual**: desafios de acessibilidade. Trabalho de Conclusão de Curso - Curso de Formação de Gestores Culturais dos Estados do Nordeste: Secretaria de Cultura do Estado de Pernambuco/Fundação Joaquim Nabuco/Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/22231/1/Ellen%20Meireles.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

MÉLO, Luciana Grassano. Enlaces entre a questão tributária, o crescimento econômico e a diminuição das desigualdades. **Revista Científica Direitos Culturais (RCDC)**, v. 9, n. 19, p. 95-107, set./dez. 2014. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640387.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021.

MÉLO, Luciana Grassano. **Estado social e tributação**: uma nova abordagem sobre o dever de informar e a responsabilidade por infração. 2006. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

MELLO, Elizabete R. **Direito fundamental a uma tributação justa**. São Paulo: Atlas, 2013.

MESQUITA, Álvaro Augusto. O Papel e o Funcionalismo das Agências Reguladoras no Contexto do Estado Brasileiro. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, a. 42, n. 166, abr./jun. 2005.

MESQUITA, Álvaro Augusto. O papel e o funcionamento das Agências Reguladoras no contexto do Estado brasileiro. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, DF, a. 42, n. 166, p. 23-40, abr./jun. 2005. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/166/ril_v42_n166_p23.pdf?fbclid=IwAR3QeXQy-kyoNKOWx3RJALp6UaAYunv3GGaVLW2fNYxuMwP-wzqzaAGRCGM. Acesso em: 03 jul. 2022.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 27 set. 2022.

MORAES JÚNIOR, João Vanderlei. **Notas sobre a participação de organismos multilaterais na construção de políticas culturais para acesso ao livro e promoção da leitura no Brasil e na Colômbia**. Fundação Casa de Rui Barbosa. Disponível em: http://antigo.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_JoaoVanderleiMoraesJunior_Notas_sobre_a_participacao_de_organismos_multilaterais_na_construcao_de_politicas_culturais.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

MORAES JÚNIOR, João Vanderlei. Políticas Culturais do Livro e Leitura no Brasil: contexto, avanços e desafios. In: RUBIM, Antônio Albino Canelas (Org.). **Políticas Culturais no Governo Lula**, Salvador, EDUFBA, v. 6, p. 179-199, 2010.

MORI, Angel Humberto Corbera. A Diversidade Linguística e Cultural Latino-Americana, os Direitos Linguísticos dos Povos Originários e o Papel Social do Linguista. In: LIMA, Emanuel

F; AURAZO, Carmen S. (Orgs.). **Identidade e Diversidade Cultural na América Latina**. Porto Alegre: Editora Fi, 2017.

NABAIS, José Casalta. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Ed. Almedina, 2012.

NABAIS, José Casalta. **Estudos de direito fiscal**: por um estado fiscal suportável. v. III. Coimbra: Almedina, 2010.

NAKAMURA, Mario. **A Força Econômica do Audiovisual**. Rio2, Meio e Mensagem, 2019. Disponível em: <https://rio2c.meioemensagem.com.br/noticias2019/2019/04/25/a-forca-economica-do-audiovisual/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **O novo ciclo de Cinema em Pernambuco**: a questão do Estilo. 2009. Dissertação (Mestrado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/3013/1/arquivo1879_1.pdf. Acesso em: 27 jul. 2022.

NOGUEIRA, Amanda Mansur Custódio. **A Brodagem no Cinema em Pernambuco**. 2014. Tese (Doutorado em Comunicação) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13147>. Acesso em: 20 set. 2022.

OBSERVATÓRIO DO CINEMA NACIONAL (OCA). **Listagem de filmes lançados em salas de exibição com valores captados através de mecanismos de incentivos fiscais de 1995 a 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oaca/cinema->. Acesso em: 27 jul. 2022.

OLIVEIRA, Pricila V.; PANNACCI, Renato C. Fomento ao Cinema Brasileiro: o papel do Estado, **Revista Anagrama: Revista Científica Interdisciplinar da Graduação**, a. 11, v. 2, jul./dez 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/anagrama/article/view/141636>. Acesso em: 03 jul. 2022.

ORTIZ, Renato. **A moderna tradição brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção para o Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Paris, 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 01 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Paris, 1976. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 28 out. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Conferência Mundial sobre Políticas Culturais: Mondiacult**.

México, 1982. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Culture, Trade and Globalization**. 2000. Disponível em <http://upo.unesco.org>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural**. Paris, 2002. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000127160>. Acesso em: 26 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais**. Paris, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 26 nov. 2021.

PERROUX, François. Considerações em torno da noção de polo de crescimento. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, 1977.

PERROUX, François. **L'Économie du XXe Siècle**. Paris, Presses Universitaires de France, 1975.

PINHEIRO, Danielle Sandi. **Gasto Social Federal e melhoria na qualidade de vida no contexto do orçamento federal brasileiro**. IPEA, Boletim Regional, Urbano e Ambiental, nº 5, jun. 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5617/1/BRU_n5_gasto.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

PIOVESAN, Flávia. Ações Afirmativas da Perspectiva dos Direitos Humanos. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3bz9Ddq8YpxP87fXnhMZcJS/?format=pdf&lang=pt#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20afirmativas%20constituem%20medidas,e%20raciais%2C%20entre%20outros%20grupos>. Acesso em: 30 jul. 2021.

PITOMBO, Mariella. Cultura e Desenvolvimento: uma agenda para as Políticas Culturais. **Revista Antropológicas**, a. 20, p. 215-239, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaanthropologicas/article/download/24029/19491>. Acesso em: 30 dez. 2021.

PONTUAL, Pedro. **Orçamento Participativo: Múltiplos Olhares**. LIMA, Kátia Cacilda Pereira e PINI, Francisca Rodrigues de Oliveira (Org.). São Paulo: Câmara Brasileira de Livros, 2014.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. Federalismo Fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – PPE**. v. 33, n. 3, dez. 2003. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3377/6/PPE_v33_n03_Federalismo.pdf. Acesso 24 jul. 2021.

POZZER, Márcio Rogério Olivato. Políticas Públicas de Patrimônio Cultural na América Latina: o caso equatoriano. **Revista CPC**, São Paulo, n.1 6, p. 001-208, maio/out. 2013. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/68642>. Acesso em: 25 out. 2021.

POZZER, Márcio Rogério Olivato. México e a constituição da Política de Patrimônio Cultural em Museus ao longo do Século XX. **CLIO: Revista de Pesquisa Histórica**, Recife, n. 35, p. 114-136, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/230407>. Acesso em: 30 dez. 2021.

PUGLIA, Leonardo Seabra. Estado e Política na Retomada da Produção Cinematográfica de Pernambuco. **Revista Livre de Cinema (RLC)**, v. 4, n. 1, p. 30-45, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.relici.org.br/index.php/relici/article/view/104/146>. Acesso em: 08 ago. 2022.

RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula, **Revista Lusófona de Estudos Culturais, Lusophone Journal of Cultural Studies**, v. 1, n.1, pp. 224-242, 2013.

RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais no Brasil: tristes tradições, **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/view/1469/934>. Acesso em: 01 set. 2022.

RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais entre o possível e o impossível. In: NUSSBAUMER, Gisele (Org.). **Teorias & Políticas de Cultura**. Salvador: CULT: EDUFBA, 2007, p. 139-158.

RUBIM, Antônio Albino. **Planos de Cultura**. Coleção Cult 32, Salvador: Ed. UFBA, 2019.

RUBIM, Antônio Albino. Políticas Culturais do Governo Lula/Gil: Desafios e Enfrentamentos. **Intercom – Revista Brasileira de Ciências da Comunicação**, São Paulo, 184. ed., v. 31, n. 1, p. 183-203, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/1242/1/Antonio%20Albino%20Canelas%20Rubim3.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

ROCHA, Renata. Políticas Culturais na América Latina: uma abordagem teórico-conceitual. **Políticas Culturais em Revista**, Salvador, v. 9, n. 2, p. 674-703, jun./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/16765>. Acesso em: 30 dez. 2021.

RONDINEL, Ricardo; SONAGLIO, Claudia; PEDROSO, Ledi. Economia Chilena: exemplo a ser seguido? **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 17, p. 26-48, p. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5016631_. Acesso em: 26 nov. 2021.

RUIZ-GUTIÉRREZ, Jaime. Entre o sonho e a realidade: o caso das Políticas Culturais na In: Colômbia Perspectivas sobre Política e Gestão Cultural na América Latina. **Revista Observatório Itaú Cultural**, n. 18, jul./dez./2015. São Paulo: Itaú Cultural, 2015.

RUIZ-GUTIÉRREZ, Jaime. ¿Están las políticas públicas en cultura sujetas a la “cultura” en la cual se generan? Una reflexión a partir del caso colombiano, **Revista de Asuntos Públicos. Escuela de Gobierno (Egob)**, Universidad de los Andes, Bogotá, 2010.

SÁ-EARP, Fábio; KORNIS, George; JOFFE, Perla S. **A Lei Rouanet às vésperas de sua maioria.** Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro: Texto para Discussão nº 025/2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 24 jun. 2022.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2005.

SANCHES, Saldanha. **Justiça Fiscal.** Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

SANTOS, Paulo Emílio Salles. **Cinema: trajetória no subdesenvolvimento.** São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1986.

SARAIVA, Kate V. Alcântara. **Recife: Cinema e Cidade (1922-1931).** 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) - Universidade Federal de Pernambuco. Recife, PE, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/29923/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20Kate%20Vivianne%20Alc%C3%A2ntara%20Saraiva.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SARKOVAS, Youssef. O Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil. **Revista D'Art**, 2005, Disponível em: http://www.centrocultural.sp.gov.br/revista_dart/pdfs/dart12%20o%20incentivo%20fiscal%20%C3%A0%20cultura%20no%20brasil.pdf. Acesso em: 05 jan. 2022.

SEGATO, R. L. **Os percursos de gênero na antropologia e para além dela.** Série Antropologia, n. 236. Brasília: UnB, 1998.

SEGATO, R. L. **Raça é signo.** Série Antropologia, n. 372. Brasília: UnB, 2005.

SIMIS, Anita. **Estado e Cinema no Brasil.** 3. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

SIMIS, Anita. **A Política Cultural como Política Pública.** III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (ENECULT), 23 a 25 de maio de 2007. Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2007. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/AnitaSimis.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. Financiamento Cultural no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4351/pdf>. Acesso em: 03 fev. 2022.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Os limites do financiamento cultural federal no Brasil: Entre ideias e materialidades.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2409.pdf. Acesso em: 03 fev. 2022.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Os Gastos Culturais nos três níveis de governo e a descentralização**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília/Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2144/1/TD_876.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

SILVA, Renato K. **O Som ao Redor do Baile**: Retomada e Pós-Retomada do Cinema produzido em Pernambuco. 2015 Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/20787/1/SomRedorBaile_Silva_2015.pdf. Acesso em: 08 ago. 2022.

SOUZA, José Inácio. **Retrospectiva do Cinema Brasileiro**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1998.

SOUZA, Washington Peluso. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: RT, 2005.

SZAJNBOKS, Lucienne Michelle. Desenvolvimento e Redução das Desigualdades Regionais: análise sobre a efetividade dos incentivos fiscais federais nas áreas de atuação da SUDENE, **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 141, p. 151-170, 2019. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rftp/article/view/160/98>. Acesso em: 10 set. 2022.

VALADÃO, Marco Aurélio Pereira. **Aspectos Extrafiscais do IPI e Direitos Fundamentais**. In: BRANCO, Paulo G.; MEIRA, Liziane A.; CORREIA NETO, Celso de B. (Org.). *Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e STJ*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012 p. 253-286.

VINHAS, Marcos André. **Regime Jurídico dos Incentivos Fiscais**. Rio Janeiro: Renovar, 2004.

WANDERLEY, Natália Lopes. **O que porra é Cinema de Mulher? A Mostra de Cinema de Mulher e o desvelar do machismo no audiovisual de Pernambuco**. 2014. Dissertação (Mestrado em Comunicação). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE 2014. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/23077/1/Dissertacao_biblioteca%20central_reduzida.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

YÚDICE, George. Inovações na Política Cultural e no Desenvolvimento da América Latina. **Revista Políticas Culturais**, Salvador, v. 12, n. 1, p. 121-156, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/pculturais/article/view/30408>. Acesso em: 22 out. 2021.

APÊNDICE – DECLARAÇÃO DE COMPROMISSO AUTORAL

Eu, **Samara Taiana de Lima Silva**, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (PPGCJ-UFPB), registrada sob a **Matrícula nº 20181017820**, com orientação da Professora Doutora Lorena de Melo Freiras, declaro para os fins que se fizerem necessários que sou a única e integral autora do conteúdo ora apresentado em forma de tese intitulada: ***DE BAILE PERFUMADO A BACURAU: A EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA DE PERNAMBUCO COMO CONSEQUÊNCIA DA EXPANSÃO DOS MECANISMOS DE FOMENTO DA LEI DO AUDIOVISUAL NACIONAL (nº 8.685/1993)***. Atesto a autenticidade, a originalidade e a inexistência de plágio na pesquisa apresentada, sob pena de assumir todas as responsabilidades cabíveis em caso de inverdade ou inveracidade, tanto do texto ora apresentado quanto da declaração aqui firmada.

Natal-RN, 25 de outubro de 2022.



SAMARA TAIANA DE LIMA SILVA