

UEA
UNIVERSIDADE
DO ESTADO DO
AMAZONAS



**ESCOLA DE
DIREITO**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS



EQUIDADE:

**REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

UEA
EDIÇÕES

editora
UEA

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Wilson Lima
Governador

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Prof. Dr. André Luiz Nunes Zogahib
Reitor

Profa. Dra. Kátia do Nascimento Couceiro
Vice-Reitor

Profa. Dr. Raimundo de Jesus Teixeira Barradas
Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Prof. Dr. Valber Barbosa de Menezes
Pró-Reitora de interiorização

Profa. Dr. Roberto Sanches Mubarak Sobrinho
Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação

Profa. Dra. Joésia Moreira Julião Pacheco
Pró-Reitora de Planejamento

Prof. Dr. Darlisson Sousa Ferreira
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos
Comunitários**

Prof. Dr. Nilson José de Oliveira Junior
Pró-Reitoria de Administração

Profa. Dra. Isolda Prado
Diretora da Editora UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho
**Coordenação do Programa de
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

**EQUIDADE:
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA**

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Profa. Dra. Luziane de Figueiredo Simão Leal,
UEA

Coordenação do curso de Direito

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,
UEA

Prof. Msc. Denison Melo de Aguiar, UEA
Editores Chefe

Profa. Msc. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Editores Assistentes

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-SP
Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP
Profa. Dra. Tereza Cristina S. B. Thibau, UFMG
Prof. Dr. Sandro Nahmias Melo, UEA
Prof. Dr. Cássio André Borges dos Santos, UEA
Conselho Editorial

Profa. Dr. Lidiane Nascimento Leão, UFOPA
Prof. Msc. Assis da Costa Oliveira, UFPA
Prof. Dr. Nirson da Silva Medeiros Neto, UFOPA
Comitê Científico

Prof. Dr. Daniel Gaio - UFMG/MG
Prof. Dr. Paulo Victor Vieira da Rocha, UEA
Prof. Dr. Alcian Pereira de Souza, UEA
Prof. Dr. Erivaldo Cavalcanti e Silva Filho, UEA
Profa. Msc. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Profa. Dra. Adriana Almeida Lima
Prof. Dr. Ygor Felipe Távora da Silva
Prof. Msc. Neuton Alves de Lima
Avaliadores

Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Primeira revisão

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Revisão Final

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 7. Nº 1, Janeiro-Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas

R454

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas/
Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do
Amazonas. Vol. 8. Nº 1. (2023). Manaus: Curso de Direito, 2023.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

O DIREITO FUNDAMENTAL À CULTURA E O AUDIOVISUAL BRASILEIRO.
THE FUNDAMENTAL RIGHT TO CULTURE AND THE BRAZILIAN AUDIOVISUAL.

Juliane do Nascimento Calheiros¹

Jefferson Ortiz Matias²

Resumo: O objetivo do presente trabalho é analisar a relação entre o investimento governamental de incentivo à cultura e a arte através de políticas públicas, e a preservação e garantia dos direitos fundamentais contidos na Constituição Com foco especial na fomentação da produção e acesso ao audiovisual nacional, como o cinema e a televisão, como um direito constitucional. Procura explorar, através de uma análise histórica e estudos doutrinários, a evolução da interpretação dos direitos fundamentais sociais em relação aos retornos financeiros trazidos especificamente pela produção nacional. Através de uma análise do Fundo Setorial do Audiovisual e da Lei do SeAc, em relação às políticas públicas, busca demonstrar a valoração do indivíduo consumidor como fonte casuística de existência e destinação final dos direitos fundamentais, que se expandem por todo um leque da experiência diária.

Palavras-chave: direitos fundamentais, políticas públicas, arte e cultura.

Abstract: *The objective of this work is to study the government investment to encourage art and, through public policies, and the preservation and guarantee of the fundamental rights contained in the Constitution. It focuses on promoting production and access especially to national audiovisual, such as cinema and television, as a constitutional right. It seeks to explore, through a historical analysis and doctrinal studies, an evolution of the interpretation of fundamental social rights in relation to the financial returns bought specifically by national production. Through an analysis of the Audiovisual Sector Fund and the SeAc Law, in relation to public policies, it seeks to demonstrate the valuation of the individual consumer as a source of casuistry of existence and final destination of fundamental rights, which expand across a range of daily experience.*

Keywords: *fundamental rights, public policies, art and culture.*

1. INTRODUÇÃO

O reconhecimento do audiovisual como parte do patrimônio cultural brasileiro, e, portanto, objeto de proteção como direito fundamental à cultura, ainda é, sob determinadas perspectivas, um tópico em aberto. Por não ter o seu formato midiático *oficialmente*

¹ Discente do curso de Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. e-mail: jnc.dir18@uea.edu.br

² Professor do curso de direito da Universidade do Estado do Amazonas - UEA, professor da pós-graduação (especialização) em Direito Público da UEA, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. e-mail: jmatias@uea.edu.br

reconhecido como patrimônio imaterial da mesma forma que gravuras, fotografias ou composições musicais, o audiovisual, isto é, as formas de mídias que são embarcadas pelo termo de “imagens em movimento” ainda existem em um vão teórico de valorização patrimonial.

Classificados como importante instrumento de preservação da memória de um povo, seja por ser um eterno reflexo da época em que foi produzido, seja por representar, em seu arcabouço, as temáticas e os sentimentos presentes durante a sua produção, e objeto de instrumentalização social, fazendo, atualmente, parte do grande quadro de atividades coletivas caracterizadas como habitual e costumeiras, o audiovisual ainda tem seu status como patrimônio em necessidade de ser propriamente reconhecido.

O audiovisual como componente da vida em sociedade de determinados grupos - importante, sempre, a ressalva de que nem todas as pessoas possuem acesso aos aparelhos necessários para o consumo do mesmo, ou os meios para deslocar-se para exibições -, com algumas das suas raízes nos *music halls* dos Estados Unidos, outras nas exibições públicas em Paris, e tantas outras espalhadas pelo mundo, hoje faz parte do quadro de expressões artísticas mais presentes no cotidiano cultural.

A produção audiovisual, ao longo dos anos, já foi objeto de Decretos e leis que buscavam fomentar a sua produção e garantir a sua proteção, apontando para a sua posição, ainda que não oficial, de verdadeiro patrimônio cultural imaterial.

É nesse viés que se entende a existência da produção audiovisual nesse trabalho, e nesse condão, entende como o objetivo do presente artigo se elaborar sobre a necessidade de políticas públicas e incentivo estatal para a preservação do mesmo, sob a égide do seu pertencimento ao florescimento cultural brasileiro, direito fundamental resguardado pela Constituição Federal.

Com o objetivo de analisar os investimentos governamentais na produção audiovisual brasileira através de políticas públicas e órgãos especializados em relação aos avanços fáticos na produção nacional, de maneira histórica e em consonância com a legislação e o mercado atual, o presente trabalho se baseia no eixo da problemática de discutir a questão do investimento como um *direito constitucional*, uma vez que o investimento de dinheiro público na produção parece ainda existir em um limbo, sendo constantemente cortado até um ínfimo da sua capacidade, ou injetado de maneira desproporcional, sem produzir resultados.

Ademais, estudo metodológico do presente trabalho foi realizado, primordialmente, através de uma pesquisa *explicativa* sob o óbice da legislação brasileira no que refere ao audiovisual em um contexto histórico, norteando-se pela doutrina do direito constitucional, em conjunto com consultas ao Observatório do Cinema e Audiovisual, e demais obras, artigos, livros e estudos sobre o tema, a fim de colher uma análise efetiva da relação exaurida nos objetivos do projeto.

No que rege a estrutura do artigo, divide-se em quatro capítulos, sendo o primeiro uma breve elaboração sobre a relação da cultura com o direito, passando por um breve histórico dos direitos culturais no cenário internacional, passando para os direitos culturais na Constituição Federal de 1988, e elaborando, enfim, sobre o panorama dos direitos culturais como direitos *fundamentais*. O segundo capítulo dá ênfase no reconhecimento do audiovisual, em especial o cinema, como patrimônio cultural, trazendo exemplos históricos estrangeiros.

E, enquanto o terceiro capítulo traz enfoque para a longa jornada histórica para a preservação e criação do audiovisual nacional através do próprio sistema jurídico brasileiro, o quarto e último capítulo apresenta os reflexos das leis de incentivo no cenário atual, através de números e exemplos resultantes de políticas públicas e esforços conjuntos.

2. DIREITO E CULTURA..

2.1 Breve histórico dos direitos culturais no panorama internacional.

Definir cultura, de forma sucinta e indiscutível, trata-se de uma tarefa inviável. Fonte e finalidade de tantos estudos antropológicos e sociológicos, a cultura em si é fenômeno e explicação, objeto de pesquisa e alicerce basilar. Trata-se de um assunto inesgotável (LARAIA, 2001, p. 63)³. Este trabalho, embora passeie pelos âmbitos históricos dela, estende-se tão somente com a sua presença e preservação no direito brasileiro.

³ “Neste ponto, o leitor já deverá ter compreendido que a discussão não terminou — continua ainda —, e provavelmente nunca terminará, pois uma compreensão exata do conceito de cultura significa a compreensão da própria natureza humana, tema perene da incansável reflexão humana”.

Apesar da sua primeira menção no direito brasileiro ter sido feita diante da Constituição Federal de 1988, o reconhecimento dos direitos culturais já vinha sendo feito no direito internacional há muito tempo (CARVALHO, 2018, p. 43-44)⁴.

A Declaração Internacional dos Direitos Humanos, de validade e importância inegável para os direitos fundamentais no ordenamento jurídico internacional, faz menção direta aos direitos culturais, no seu artigo 22, ao citar os “(...) direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade (...)”⁵. Tem-se desse modo um reconhecimento explícito e escrito da necessidade da preservação dos direitos culturais do homem, em todas as suas facetas.

Aprovada pela UNESCO em 1972, a Convenção Sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, pontuou que a perda de bens considerados de valor histórico ou cultural configurava não somente uma perda para o povo diretamente atingido por tal acontecimento, mas também como um empobrecimento cultural de todos os povos do mundo (CARVALHO, 2018, p. 45).

Nesse sentido, pontuam-se os primeiros passos na discussão de uma intersubjetividade entre as culturas do mundo, enfatizando a necessidade da preservação de todas elas, e não uma proteção seletiva em detrimento das demais.

Vê-se na Recomendação sobre o Status do Artista, de 1980, uma das primeiras manifestações da vontade de não somente *preservar* as expressões culturais frutos de iniciativas artísticas, como também de *fomentar e incentivar* tais expressões.

Encontra-se nela os alicerces para o que no futuro se desdobraria em leis de incentivo não somente ao acesso à cultura, como também a *produção*, incentivo imprescindíveis em países com alto grau de desigualdade social, como o Brasil.

Preocupação essa repetida na Recomendação Sobre a Salvaguarda da Cultura Tradicional e Popular, de 1989, que versou sobre o apoio à pesquisa e documentação,

⁴ “Todavia, os direitos culturais já eram enquadrados na categoria de direitos humanos desde a década de 1960, quando expostos e disciplinados em importantes documentos jurídicos de âmbito mundial”.

⁵ “Artigo 22. Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade”.

expandindo-se ainda mais o leque de áreas que a preservação aos direitos culturais procura abranger.

Assim, exemplifica-se que, antes de ser inserida no arcabouço jurídico brasileiro, o direito à cultura já vinha sendo discutido nas convenções internacionais. Restava agora encontrar o título correto para a sua previsão na Constituição Federal de 1988, onde viria a ser propriamente mencionada pela primeira vez.

2.2 Direito à cultura na Constituição Federal de 1988.

O vñ histórico do conceito de cultura como termo antropológico pertencente somente a outro ramo científico, até o seu status como direito resguardado pela Constituição surge, justamente, na sua definição. Sendo a cultura o arcabouço de algo tão grande e ilimitado, encontra-se dificuldade na delimitação de exatamente *quais* aspectos do que é englobado pelo termo cultura devem ou não ser protegidos pelo texto constitucional.

De forma sucinta, a Constituição Federal, no seu art. 215, define que: "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais".

Incumbe, ainda, ao Estado "recolher, classificar, e expor ao público objetos de importância histórica e valor artístico (...) para o conhecimento da história pátria e o culto das tradições, das artes, etc." (SILVA, 2001, p. 156)⁶.

No que concerne aos direitos culturais, contudo, faz-se necessário o acompanhamento de leitura complementar para compreender o seu verdadeiro arcabouço, uma vez que o texto constitucional pouco versa sobre o tema.

Portanto, imprescindível a compreensão de que no cenário jurídico, a cultura, assim como no seu sentido antropológico e sociológico, trata-se de verdadeira máxima norteadora de fontes, e não mero objeto de proteção constitucional.

Ressalva-se, sempre, a existência da cultura no seu estado de intersubjetividade. Trata-se de objeto de proteção e de fonte de direitos de maneira simultânea.

⁶ "A eles, como já vimos, cabe recolher, classificar e expor ao público objetos de importância histórica e valor artístico, e concorrer, por meio de cursos, conferências, comemorações e publicações, para o conhecimento da história pátria e o culto das tradições, das artes, etc.".

E desse entendimento se observa o próprio direito como expressão formalizada da cultura da nação da qual ele se origina. Ora, não fosse esse o caso, seria o direito matéria uniforme, finalizado em si mesmo, pois não existiriam inconformidades com as suas versões estrangeiras. Versaria o direito, de todas as nações, sobre os mesmos assuntos de forma imutável.

Não se trata, claramente, da realidade. O direito difere em cada nação na qual surge, nascendo e adaptando-se às culturas das pessoas que delas se originam, trazendo consigo inovações e modificações em passo rítmico com a expressão cultural de uma sociedade que também se inova, moldando-se, sempre, a coletividade da qual faz parte.

Sobre a transformação cultural e a sua influência no direito, Carvalho (2018, p. 36) pontua:

A cultura, enquanto possibilidade transformadora de um ambiente, representa a sua valoração como eixo de sustentação de qualquer nação, à medida que resguarda a condição de modificadora dos modos de pensar e agir. No Brasil, exemplo claro de constantes transformações de cunho social, político e econômico, os aspectos constitutivos da cultura necessitam ser cada vez mais valorizados, entendendo-se que por meio da cultura se pode construir um país mais justo e democrático.

A vagueza do texto constitucional não se trata, é claro, de errônea conduta do legislador. Pelo contrário, essa vagueza de definições existe em concordância, com o entendimento parafraseado de Marchesan (2007, p. 39), de que “o conteúdo do bem cultural deve ser preenchido por teóricos de outras disciplinas”. O direito não pode se dedicar à função discricional de valorização semântica, devendo ele existir em acordo e cooperação com as outras áreas de pesquisa e prática científica. (CARVALHO, 2018, p. 38).

Para os fins do presente trabalho, entende-se os termos de direitos culturais no direito brasileiro como aqueles compreendidos por “produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, à memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos” (CUNHA FILHO, 2005, P. 86)⁷.

E nesse sentido traz-se à tona o próximo questionamento: A simples nomeação de *direitos culturais* existe em carência de especificidade. Como entender, portanto, o direito cultural como parte dos direitos fundamentais?

⁷ “[...] cultura é a produção humana juridicamente protegida, relacionada às artes, memória coletiva e ao repasse de saberes, e vinculada ao ideal de aprimoramento, visando à dignidade da espécie como um todo, e de cada um dos indivíduos”.

2.3 Direitos culturais como direitos fundamentais.

De forma breve, os direitos fundamentais se dividem em dimensões distintas, sendo a segunda aquela referente aos direitos sociais (BONAVIDES, 1993, p. 517), que necessitam da ação ativa do Estado para a sua preservação, ao contrário da sua tão-somente não intervenção.

Carvalho (2018, p. 50) parafraseando Cunha Filho, defende que “no corpo de toda a Constituição Federal de 88 encontram-se direitos culturais que, pelo seu próprio conteúdo, conservam o status de direito fundamental de conhecimento taxativo por intérpretes e estudiosos da área”.

Em semelhante entendimento, destaca-se que os direitos culturais possuem viés de tridimensionalidade temporal, visto que possuem a responsabilidade de intercalar a memória social do passado, presente e futuro (CUNHA FILHO, 2021)⁸.

Isto é, dá-se pela sua abrangência nas diversas áreas do direito, que, em sua intrínseca missão de proteger os direitos dos cidadãos, está sempre em constante contato e comunicação com a cultura e pelo seu papel essencial na sociedade brasileira, que reconhece os direitos culturais como direitos fundamentais de segunda geração, sendo, de tal forma, não somente elegíveis, mas necessitados de políticas públicas de incentivo, fomento e preservação, por parte do Estado.

3. Audiovisual como patrimônio cultural.

A ideia do Audiovisual deve pressupor a existência dele como uma expressão artística representativa da sociedade, isto é, da vida em coletividade e dos costumes nele representados, por escolha artística, ou por simples inevitabilidade do retrato cotidiano.

Foi em 1945, na Conferência Geral da UNESCO, que o Audiovisual foi primeiramente citado como parte de um programa de preservação patrimonial – antes disso, possuía status de “registro documental de uma época”, ou, ainda, considerado como um produto popular, mas vazio em valor (LISBOA, 2010, p. 150)⁹.

⁸ “Os direitos culturais, mais que quaisquer outros, estão vinculados à tridimensionalidade temporal, pois devem ligar permanentemente passado, presente e futuro. O primeiro como fonte de experiência, o segundo como plano de vivência e o terceiro como destinatário de responsabilidade, solidariedade e afeto intergeracionais”.

⁹ “No documento, toda honra é dada aos cinéfilos de primeira hora que, com certa dose de curiosidade científica e um grande amor pelas imagens em movimento, apostaram positivamente nesse novo meio de comunicação (considerado por muito tempo um produto popular, local sem valor permanente e universal) dando-lhe o estatuto de registro documental de uma época”.

Grande parte do estigma contra a valorização do Audiovisual deu-se pelas suas raízes como uma forma de entretenimento popular. Antes da sua sedimentação como centro de uma bilionária indústria cinematográfica ou até mesmo como símbolo de *soft power* de países mundialmente reconhecidos como exportadores de cultura, o cinema era, ao menos nos Estados Unidos, uma atividade recreativa da classe operária.

Em 1894, após a comercialização e subsequente popularização do visor individual de Edison que possibilita a visualização de cronofotografias em 35mm, como uma espécie de *pay-per-view* estilizado, os primeiros curtas de cinema propriamente ditos começaram a serem exibidos em convenções sociais na França e nos Estados Unidos: “No início do século XX, os filmes eram exibidos como curiosidades em intervalos de apresentações em circos, feiras ou carroças”. Em razão da curta duração, era impossível que tais curtas se tratassem da atração principal de qualquer evento, mas serviam de popular intermissão (COSTA, 2011, p. 3192).

Ainda mais interessante do que isso, no entanto, era o *público-alvo* dos primórdios do cinema. Ao contrário do que se pode pensar, de uma nata burguesia detentora de todo o acesso à arte, era justamente pelo cinema ainda não ser considerado de alto valor social em comparação com, por exemplo, exposições de artes ou peças de teatro, que o cinema curto se popularizou, especificamente, com a pequena burguesia e o proletariado nos Estados Unidos.

Nesse sentido, explica Costa (2011, p. 3193) que:

O público dessas casas era formado basicamente pelas camadas proletárias dos cinturões industriais, sendo os imigrantes os usuários principais das salas de exibição, pois o desconhecimento da língua inglesa inviabilizava o teatro e outras formas de espetáculos baseadas predominantemente na palavra.

Nota-se, de imediato, a comunicação formada entre o cinema com uma parcela tão expressiva da população.

Foi dessa forma que a audiência de curtas em “casas de espetáculos de variedades conhecidas como *music halls* na Inglaterra, *café-concerts* na França e *vaudeilles* ou *smoking concerts* nos Estados Unidos” (COSTA, 2011, p. 3193)¹⁰, que o princípio do audiovisual sedimentou-se como uma parte importante do lazer comunitário do cidadão, expressão social em coletividade, e finalidade de um interesse comum.

¹⁰ “Nos grandes centros urbanos de países industrializados, porém, a exibição de filmes muito cedo se concentrou em casas de espetáculos de variedades conhecidas como *music-halls* na Inglaterra, *café-concerts* na França e *vaudeilles* ou *smoking concerts* nos Estados Unidos. O cinema era então uma das atrações dentre outras tantas oferecidas, mas nunca uma atração exclusiva, nem mesmo a principal”.

Ainda com os desdobramentos e tentativas de trazer o cinema para um público com maior poder aquisitivo, a contribuição estatal não veio de imediato, e, surpreendentemente, tampouco a privada.

Costa (2011, p. 3196) comenta a forma como os primeiros estúdios de cinema viam o audiovisual como uma febre passageira, que logo seria abandonada em prol do bom e velho teatro, ou de alguma outra expressão artística que viesse para tomar o seu lugar:

Por isso mesmo, após sua utilização, alguns negativos eram destruídos e cortavam-se outros para vendê-los como brinquedos ou para a fabricação de pentes e vassouras. Esse quadro só começa ser modificado com a criação dos primeiros arquivos de filmes e com o reconhecimento público da importância artística e cultural do cinema

É apenas com os esforços em conjunto de colecionadores e da criação de instituições dedicadas à preservação desses arquivos que o cenário começa a mudar.

Destaca-se, ainda, a forma como o primeiro departamento de cinema em um museu, fundado em 1935, em Nova Iorque, foi iniciado por uma colecionadora de filmes, e não por uma instituição governamental.

E com esse entendimento da preservação memorial do Audiovisual através de uma colaboração entre diferentes agentes, públicos e privados, que se destaca as ações da UNESCO para a conservação do patrimônio fílmico, e subseqüentemente, os esforços da Cinemateca Brasileira para a preservação do cinema nacional.

A participação direta da UNESCO no processo de preservação do audiovisual teve início em 1979, com a sua colaboração com a FIAF - Federação Internacional dos Arquivos Filmográficos - para a elaboração da *Recomendação sobre a Salvaguarda e Conservação das Imagens em Movimento* (BEZERRA, 2009, p. 2).

Posteriormente, essa parceria deu origem ao Fundo para a Salvaguarda do Patrimônio Fílmico, com o objetivo de criar um orçamento complementar aos projetos de restauração de obras. Muito embora tenha tido como objetivo principal incentivar as doações voluntárias e participação social (um objetivo compartilhado com muitas das iniciativas brasileiras a serem abordadas no próximo tópico), o fundo se solidificou como uma resposta financeira, além da teórica, ao objetivo da restauração. Ainda nesse mesmo fio, aponta-se o Programa de Memória do Mundo, especialmente o Registro da Memória do Mundo, que funciona como um acervo público de obras documentais de relevância histórica e cultural. Trata-se de um dos maiores acervos de que se tem registro, e, a título de complementação ao tópico do presente trabalho, menciona-se que os filmes dos irmãos Lumière, bem como “O Mágico de Oz” de

Flemming, são obras preservadas através desse programa. Menciona-se, enfim, o ICCROM, de 1959, com a sede em ROMA, um programa cabeceado pela UNESCO com o fim de capacitar profissionais especializados na manutenção e preservação do patrimônio cultural, físico ou imaterial, dando, aqui, o devido destaque para o SOIMA, de 2006, que visa focar na conservação de obras de imagem e som (BEZERRA, 2009, p. 6).

Destaca-se, portanto, a atuação de órgãos internacionais na preservação da do audiovisual como patrimônio cultural.

No Brasil, a ideia de incentivo e, principalmente, preservação da produção cinematográfica começa a ganhar força a partir de 1937.

De acordo com Campos de Oliveira (2019, p. 1), parafraseando Fonseca:

No Brasil, a ideia de que a nação deveria respeitar o passado e cultivar (ou inventar) suas tradições, cabendo ao Estado o papel de proteger monumentos e objetos de valor artístico e histórico, surge também a partir da mobilização de um grupo de artistas e intelectuais.

Tal iniciativa resultou no Decreto-Lei de 25 de 30.11.193, uma das primeiras leis brasileiras sobre a manutenção da produção artística nacional, e sedimentadora de um precedente importante para as décadas seguintes.

Subsequentes mudanças no cenário político e brasileiro resultaram na necessidade de novas legislações versando sobre o tema, especialmente durante a década 70, período no qual aconteceram as privatizações ou extinção de diversas autarquias públicas, incluindo a Embrafilme.

No cenário atual, aponta Célia Camargo (2003, p. 143) que a Cinemateca é “a responsável pela preservação da produção audiovisual nacional, voltando-se para o patrimônio documental de imagens em movimento produzido no país, por pessoas físicas e jurídicas, no passado e no presente”.

De acordo com dados do BNDES, a Cinemateca “é guardiã de um dos maiores acervos de filmes da América Latina, contendo registros produzidos desde 1895”¹¹, e, em 2005, firmou parceria com o supracitado banco para a construção de uma sala voltada à exibição de filmes nacionais.

A iniciativa de preservação do patrimônio audiovisual brasileiro também parte do setor privado, como evidenciado pela Mostra de Cinema de Ouro Preto, que, em 2015 teve

¹¹ “A Cinemateca Brasileira ocupa atualmente três galpões do conjunto arquitetônico do antigo matadouro municipal de São Paulo, e é guardiã de um dos maiores acervos de filmes da América Latina, contendo registros produzidos desde 1895”.

como tema justamente o “Cinema como Patrimônio Cultural”. Evidenciando a expressão social em favor da preservação do patrimônio artístico como herança cultural.

4. Histórico jurídico e audiovisual brasileiro.

Publicado em 1937, nota-se, até os presentes dias, no texto do Decreto-Lei de n. 25¹², a intenção do legislador pela tentativa de preservar a cultura artística brasileira, ainda que no momento histórico em que foi elaborado, tal conceito de cultura artística fosse dependente do tombamento formal.

Em vista de abordar o próximo instituto legal responsável por significativa mudança no tratamento da preservação artística nacional, é preciso, primeiramente, elaborar um breve histórico das condições políticas que tornaram possível a elaboração da Lei do Audiovisual, em 1993¹³.

Obra essencial para a compreensão deste artigo é “Cinema Brasileiro a partir da retomada”, de Marcelo Ikeda, datado de 2015, que divide as fases do direito brasileiro no que concerne ao cinema nacional em três, sendo elas referentes a momentos distintos no cenário cultural brasileiro. A primeira diz respeito ao período pós-Collor, pouco após a erradicação das instituições federais de apoio ao audiovisual brasileiro. Esta obra do mencionado autor servirá de base para os apontamentos a seguir.

Ainda de acordo com Ikeda, a segunda é referente ao final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, onde se encontrou o tripé constitucional que sustentou a indústria audiovisual brasileira, e, por fim, que deu continuidade ao tripé anterior, dessa vez dando especial atenção aos programas de diversidade na produção. Tal divisão faz-se necessária para que melhor se possa compreender a evolução do ordenamento jurídico no incentivo à produção e a preservação das obras de audiovisual brasileiro.

No início dos anos 90, o final do governo de Collor foi marcado, para o que diz respeito à produção cinematográfica, pela extinção de instituições governamentais, como a

¹² “Decreto-Lei de nº 25. 30 de Novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional”.

¹³ “LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências § 1º A responsabilidade dos adquirentes é limitada à integralização das quotas subscritas”.

Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e o Conselho Nacional de Cinema (Concine), dentre outras. Como resultado de tais extinções, a produção nacional decaiu de maneira significativa, tanto em número de obras produzidas, como na recepção cultural, montando um total de menos de 10% no final dos anos 90.

Em razão dessa escassez de produção, foi a alternativa escolhida pelo governo subsequente, de Fernando Henrique Cardoso, uma que de alguma forma juntasse tanto o incentivo estatal quanto trouxesse uma reaproximação com o setor privado.

É nesse contexto que surge a lei sedimentadora do presente trabalho, a Lei do Audiovisual. Trazida à tona pela necessidade de incentivo governamental como também uma tentativa de não monopolizar o investimento, a Lei do Audiovisual trazia como um dos principais atrativos para o investimento privado a possibilidade do abatimento no imposto de renda, cláusula essa que ainda rege no texto atual da lei em vigor.

A Lei de nº 8.685. de 1993, também conhecida como a Lei do Audiovisual, garante às pessoas físicas e jurídicas a possibilidade de investir na indústria cinematográfica, e, em consequência, ter uma parcela do valor investido abatido do imposto de renda. Dessa forma, em seus primeiros anos, a Lei do Audiovisual tornou possível que setores da iniciativa privada, muitos dos quais nada tinham em comum com a área de produção audiovisual, investissem monetariamente na indústria cultural.

Ikeda ressalta, entretanto, que a extinção dos órgãos públicos responsáveis pela regulamentação e zelo pelo audiovisual não foi feita de maneira arbitrária fundada em proselitismo de uma forma de arte à outra. A extinção das instituições públicas como a Embrafilme foi parte de um plano de governo maior, que acabou por extinguir até mesmo o próprio Ministério da Cultura, em uma tentativa de enxugar a máquina pública que carregava as dívidas da inflação do governo anterior. Collor, no entanto, detentor de um mandato encurtado por um impeachment, não logrou êxito na sua missão, deixando ainda o problema da inflação para o próximo governante bem como desta vez atrelado a um descaso com a preservação artística nacional.

A Lei do Audiovisual nesse contexto surge como uma tentativa de conciliar tanto a necessidade do investimento público quanto a vontade de incentivar uma participação maior do cidadão contribuinte, fosse na sua pessoa física, ou através da pessoa jurídica de uma empresa, a colaborar com a criação artística, por meio do investimento financeiro.

Ikeda pontua, também, que a *necessidade* do investimento público não era de desconhecimento do legislador. Uma vez observada que, se deixada ao controle completo da iniciativa privada, as produções oriundas da Lei do Audiovisual concentravam-se nas áreas de grandes metrópoles, e, decerto, gravitavam em torno dos mesmos temas, demonstrando um grave problema de falta de diversidade de uma lei criada com o intuito de alavancar a produção de forma igualitária.

Elaborada com raízes nos direitos sociais, sob a égide da ação afirmativa estatal para a proteção dos direitos, era necessário que a Lei do Audiovisual não somente permitisse a iniciativa privada, respeitando a liberdade de escolha individual dos contribuintes, mas que também apresentasse maneiras que permitisse aqueles excluídos do eixo metropolitano de produção, ou artistas independentes, de terem as suas obras financiadas, a fim de aumentar o repertório identitário e temático da produção artística nacional.

Porquanto nota-se a inclusão, no texto legal, de presente instrumento, por exemplo, a tratar das obras independentes, presente no § 5º do art. 1: “Fica a Ancine autorizada a instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o **caput** deste artigo”¹⁴.

Ilustra, assim, a preocupação do legislador com a garantia de que, embora ainda impulsionado pela escolha do investidor, ficam os órgãos governamentais encarregados com a elaboração de projetos e iniciativas para garantir oportunidades iguais.

Semelhante objetivo encontra-se em alguns outros dispositivos da Lei do Audiovisual. À título de exemplo, destaca-se:

Art. 3º Os contribuintes do Imposto de Renda incidente nos termos do art. 13 do Decreto-Lei nº 1.089, de 1970, alterado pelo art. 2º desta Lei, poderão beneficiar-se de abatimento de 70% (setenta por cento) do imposto devido, desde que invistam no desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente, e na co-produção de telefilmes e minisséries brasileiros de produção independente e de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

Vê-se, mais uma vez, a tentativa do legislador brasileiro de incluir oportunidades para que produções independentes também possam ser financiadas pelos instrumentos trazidos pela Lei do Audiovisual.

¹⁴ LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993. Lei do Audiovisual. Art. 1º-A Até o ano-calendário de 2024, inclusive, as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras audiovisuais brasileiras de produção independente, cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela Ancine, poderão ser deduzidas do imposto de renda devido apurado: (...) § 5º Fica a Ancine autorizada a instituir programas especiais de fomento ao desenvolvimento da atividade audiovisual brasileira para fruição dos incentivos fiscais de que trata o caput deste artigo”.

Juntamente com a Lei do Audiovisual, menciona-se também a Lei de nº 12.485, de 2011, popularizada como “Lei do SeAc”¹⁵, que preocupar-se especificamente com a distribuição, ao invés da produção de obras audiovisuais, com um destaque intrínseco para a Televisão paga, sendo, mais atualmente, aplicada também naquilo que rege os serviços de *streaming online*.

Retornando ao tópico da Lei do Audiovisual, destaca-se aqui o último apontamento deste trabalho sobre as novidades por ela trazidas, nominalmente, o *Fundo Setorial do Audiovisual*, estipulado no art. 8º da Lei nº 8.685/93: “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”.

Instrumento da Lei no Audiovisual, o Fundo Setorial, também denominado como FSA, é, nos dias atuais, um dos principais fomentos para a produção, independente ou não, de propriedade intelectual e artística no Brasil.

5. Reflexos das leis de incentivo ao audiovisual.

Faz-se necessário, para a real compreensão das mudanças e avanços trazidos pelas leis de incentivo cultural e preservação do audiovisual como patrimônio cultural, discorrer sobre as obras produzidas nacionalmente desde a implementação de tais dispositivos legais.

De acordo com dados disponibilizados pelo Observatório do Cinema e Audiovisual, até Junho de 2021, um total de 1.975 Obras Não Publicitárias Brasileiras foram listadas como produzidas com o auxílio do Investimento do Fundo Setorial do Audiovisual, estabelecido pela Lei de n. 8.685/93. Incluindo nessa lista o filme de animação *O Menino e o Mundo* (2014, dir. Alê Abreu), primeiro filme brasileiro a ser indicado ao Oscar de Melhor Animação, em 2016.

Quanto à modalidade de Fomento Indireto, aprovado pela ANCINE, através das leis federais, até Junho de 2021, um total de 2.377 obras foram registradas como produzidas com financiamento parcialmente indireto, incluindo o clássico do cinema brasileiro, *Cidade de Deus* (2002, dir. Katia Lund e Fernando Meirelles), e alguns dos filmes mais bem-sucedidos do cenário nacional dos últimos tempos, tais como *Que Horas ela Volta?* (2015, dir. Anna Muylaert).

¹⁵ LEI Nº 12.485, DE 12 DE SETEMBRO DE 2011. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências

Ainda nos arquivos do Observatório do Cinema e Audiovisual, até Outubro de 2019, havia um total de 23. 792 (incluídas, aqui, aquelas financiadas tanto pelo Fundo Setorial do Audiovisual, pelo Fomento Indireto, pela Renúncia Fiscal, ou pelo financiamento completamente privado) Obras Não Publicitárias Brasileiras Registradas na ANCINE.

Além do volume massivo de produções audiovisuais possibilitadas pelo incentivo público, é importante ressaltar que a criação de obras não é um fim em si mesmo.

Existe uma iniciativa, quando não pública, privada, de preservar e celebrar o audiovisual brasileiro. No âmbito privado, destaca-se o supracitado em tópico anterior CineOP de Minas Gerais, que, de acordo com a Revista Museu, já realizou 15 edições do Seminário do Cinema Brasileiro: fatos e memórias, e é uma das principais forças por trás do Encontro Nacional de Arquivos e Acervos Audiovisuais.

Quanto à participação estatal na celebração e preservação do Audiovisual, os exemplos são numerosos. Dá-se especial atenção aqui à Mostra Internacional de Cinema de SP, entusiasmada pela Associação Brasileira Mostra Internacional de Cinema, atualmente na sua 46ª edição, o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva criado pelo Ministério da Cultura, responsável pela concessão de bolsas e cursos para gestão cultural, ou mesmo as exposições encabeçadas pela fundação de cultura pertencentes à cada ente federativo.

No entanto, é impossível não citar que a produção brasileira ainda perde interesse do público quando em comparação com o produto importado estrangeiro. Dados retirados do Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro de 2021 mostram uma estimativa de 52,3 milhões de público das salas de exibição em países selecionados, mas somente 0,91 desse total era relativo à participação de público dos títulos nacionais em países selecionados.

Ainda assim, notável é a participação popular e estatal na preservação do patrimônio cultural brasileiro do audiovisual, caracterizando verdadeira proteção do direito fundamental à cultura.

Considerações finais.

Ao longo do presente trabalho, foram abordados os alicerces para o reconhecimento do audiovisual como patrimônio cultural imaterial. Primeiramente, com a inserção do direito à cultura como direito fundamental na Constituição Federal abre, em si, o leque para a absorção de diferentes expressões artísticas no seu meio, sendo parte delas a produção do audiovisual.

Partiu-se, então, para a concepção do audiovisual como pertencente ao rol de expressões artísticas contidas no conceito de “cultura”, e, sob essa presunção, buscou-se apresentar um breve histórico da relação jurídica do estado brasileiro com a própria produção nacional e posterior preservação dos arquivos midiáticos.

Após a abordagem da recepção da preservação do audiovisual como parte do patrimônio cultural na legislação brasileira, teve o objetivo de demonstrar os resultados das políticas públicas e leis de incentivo à ele dedicadas, como maneira de exemplificar os retornos produzidos pela ação afirmativa estatal em proteger direito estabelecido na Carta Magna.

Dessa forma, conclui-se que o nível, bem como o volume de produções nacionais, a sua preservação, através de cinematecas, arquivos e iniciativas privadas de colecionadores, bem como o seu armazenamento são frutos, parcialmente, do auxílio estatal, através de iniciativas como o Fundo Setorial do Audiovisual, do Fomento Indireto ou da Renúncia Fiscal, modalidades de financiamento que tornaram possível a produção de um maior número de obras desde as suas implementações, como evidenciado pelo total de obras registradas pela ANCINE.

Contudo, não se pode ater somente aos números positivos como resultado único da política estatal.

O desinteresse do público brasileiro com as obras nacionais, evidenciando um distanciamento entre a classe artística produtora e os consumidores, apontando não uma impossibilidade de reconexão, mas uma falha de comunicação, o sucateamento de Cinematecas, e a substituição de monumentos históricos como as antigas salas de cinema pelas multinacionais de importação filmográfica, que monopolizam os centros urbanos e os cartazes disponíveis, são todos fatos da atualidade que precisam ser lidados com o devido cuidado e sensibilidade dos responsáveis e representantes nos órgãos regulamentadores do poder público.

Enfatiza-se, portanto, a importância da atuação estatal na proteção do patrimônio cultural, histórico e imaterial que pertence a todo o povo brasileiro.

REFERÊNCIAS

CINEMA. Cinema Como Patrimônio Cultural É O Mote Das Edições Anuais Da CineOP Que Celebra 15 Anos Em 2020. **Revista Museu.** Disponível em:

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 7. Nº 1, Janeiro-Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

<https://www.revistamuseu.com.br/site/br/noticias/nacionais/9112-05-08-2020-cinema-como-patrimonio-cultural-e-o-mote-das-edicoes-anuais-da-cineop-que-celebra-15-anos-em-2020.html> Acesso em: 29 jan. 2023.

CINEMA. **46º Mostra Internacional de Cinema**. Disponível em: <https://46.mostra.org/> Acesso em: 29/01/2023.

ANCINE. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro 2021..** Disponível em: <https://www.gov.br/ancine/pt-br/oca/publicacoes/arquivos.pdf/anuario-2021.pdf> Acesso em: 29 jan. 2023.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 12.485, DE 12 DE SETEMBRO DE 2011**. Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e as Leis nºs 11.437, de 28 de dezembro de 2006, 5.070, de 7 de julho de 1966, 8.977, de 6 de janeiro de 1995, e 9.472, de 16 de julho de 1997; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112485.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **LEI Nº 8.685, DE 20 DE JULHO DE 1993**. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8685.htm. Acesso em: 23 mar. 2023.

CAMARGO, C. Informação e memória: a cinemateca brasileira e o patrimônio histórico audiovisual *. Acervo - **Revista do Arquivo Nacional**, v. 16 No 1 jan-Jun: Imagens em Movimento, v. 16, n. 1, p. 143-154, 2003. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/107542>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CARVALHO, Marcella Souza. **Cultura, constituição e direitos culturais**. Direitos culturais /Francisco Humberto Cunha Filho, Isaura Botelho, José Roberto Severino (organizadores). – Salvador: EDUFBA, 2018.

CINEMTECA. **Cinemateca Brasileira**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/cultura-e-economia-criativa/patrimonio-cultural-brasileiro/projetos-apoiados/cinemateca-brasileira/cinemateca-brasileira>. Acesso em: 23 mar. 2023.

COSTA, A. F. **Cinema como patrimônio cultural: arquivos de filmes como fontes de informação e memória**. . Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/183681>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CUNHA FILHO, F. H. Autonomia e democratização da cultura. **Democracia Viva**, Rio de Janeiro, n.26, p.86-89, 2005.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Opinião: Os direitos culturais no desenvolvimento integral das sociedades**. Março de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-13/cunha-filho-direitos-culturais-desenvolvimento-sociedades>. Acesso em: 24 jan. 2023.

FILHO, Francisco Humberto Cunha. **Teoria dos Direitos Culturais**. Editora SESC SP. 2 Edicao. 2021.

IKEDA, Marcelo. **Cinema brasileiro a partir da retomada** [recurso eletrônico]: Aspectos econômicos e políticos. São Paulo: Summus, 2015.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Vol. 7. Nº 1, Janeiro-Junho/2023.

ISSN: 2675-5394

Artigo Científico

Instituto Brasileiro de Museus **Museus em Números**/Instituto Brasileiro de Museus Brasília: Instituto Brasileiro de Museus, 2011.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: Um Conceito Antropológico*. 20. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LISBOA, Fátima Sebastiana Gomes. **Patrimônio da America**: Glauber Rocha, Tomás Gutierrez Alea e as memórias em imagem e som. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/6128/4450> Acesso em: 24 jan. 2023.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

NAVINE. **Obras Não Publicitárias Brasileiras com Fomento Indireto aprovado pela Ancine** (Leis de Incentivo Federais). Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/obras-nao-publicitarias-brasileiras-registradas-na-ancine> Acesso em: 29 jan. 2023.

ANCINE. **Obras Não Publicitárias Brasileiras com Investimento do FSA** Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/obras-nao-publicitarias-brasileiras-com-investimento-do-fsa> Acesso em: 29 jan. 2023.

ANCINE. **Obras Não Publicitárias Brasileiras registradas na Ancine**. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/obras-nao-publicitarias-brasileiras-registradas-na-ancine> Acesso em: 29 jan. 2023.

OLIVEIRA, Nezi Heverton **Campos de. Patrimônio Cinematográfico**: conceito, políticas e processos de patrimonialização. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/museologia/article/view/24670/21846> Acesso em: 29 jan. 2023.

CULTURA VIVA. **Programa Cultura Viva**. Disponível em: <http://culturavivascdc.redelivre.org.br/programa-cultura-viva/> Acesso em: 29 jan. 2023.

SILVA, José Afonso. **Ordenação Constitucional da Cultura**. Malheiros Editores LTDA, São Paulo. Impresso no Brasil 3-2003.

Data de submissão: 28 de fevereiro de 2023.

Data de aprovação: 03 de março de 2023.