

DIREITO À CULTURA E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República // *Mateus Maia de Souza¹ e Nichollas de Miranda Alem²*

Palavras-chave

direito / políticas públicas / audiovisual / orçamento público / leis de incentivo

////////////////////////////////////

Sumário

- 1 Introdução**
- 2 Os gastos públicos com cultura**
- 3 Panorama das principais políticas federais de apoio e fomento ao audiovisual no Brasil**
- 4 Diagnóstico dos resultados do conjunto de políticas adotadas**
- 5 Considerações finais: corrigindo rumos**
- 6 Referências**

Resumo

O presente artigo elabora uma análise dos resultados dos gastos públicos diretos e indiretos do Governo Federal com cultura, tomando tais gastos como pressupostos de uma configuração institucional voltada à efetivação do direito à cultura no Brasil durante a Nova República. Por razões metodológicas, optou-se por um enfoque sobre políticas de apoio e fomento ao audiovisual, setor que recebeu maior destaque no âmbito federal e que apresenta o maior número de indicadores disponíveis. Para este trabalho, consultamos, sobretudo, a literatura especializada em políticas culturais e leis de incentivo, bem como os diversos materiais institucionais dos órgãos e entidades públicos federais atuantes na área da cultura. A pesquisa realizada indicou que os gastos indiretos continuam sendo parte significativa dos gastos totais do Governo Federal com cultura. No caso do setor audiovisual, um exame mais detido dos indicadores revelou graves limitações dos mecanismos de incentivo fiscal. Ao fim, foram feitas algumas considerações acerca de uma possível correção de rumos das políticas públicas de cultura tendo-se em vista os fins traçados pela Constituição Federal.

1 Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: mateus.maia.ms@gmail.com

2 Bacharel e Mestrando em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo – USP. E-mail: nichollas.alem@gmail.com

THE RIGHT TO CULTURE AND PUBLIC POLICIES IN BRAZIL: an analysis of direct and indirect public spending in the audiovisual sector during the New Republic // *Mateus Maia de Souza and Nichollas de Miranda Alem*

Keywords

law / public policy / audiovisual / public spending / tax incentive laws

////////////////////////////////////

Abstract

This article analyses the result of direct and indirect public spending on culture. Such expenses are taken as part of the institutional configuration designed to fulfill the right to culture in Brazil during the New Republic. For methodological reasons, we focused on the development policies designed to support and foster the audiovisual sector. In the realm of policies oriented to support cultural productions and conservation, the audiovisual sector received the most support from the Federal Government and had the most indicators and reports available. Our research explored the literature on cultural policies and tax incentive laws. We also examined institutional reports elaborated by federal agencies and organizations related to the cultural sector. Our research indicated that indirect expenses comprehend a significant part of total federal spending on culture. A thorough examination of the reports revealed serious limitations of the tax incentive mechanisms specifically for the audiovisual sector. In the end, we suggest possible improvements of cultural policies in light of the guidelines present in our Federal Constitution.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, por meio de seu artigo 215, determina 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”. Essa previsão impõe ao Poder Público uma postura positiva, pautada na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas à persecução destes fins.³ No entanto, a definição dos limites e os contornos da atuação do Estado ganha nuances especialmente intrincadas quando se trata das atividades ligadas à cultura. Como bem explica José Afonso da Silva:

A relação entre política e cultura é complexa, porque a intervenção pública na esfera da atividade cultural há que atender a valores aparentemente em conflito: de um lado, fica sujeita a uma função negativa de respeito à liberdade cultural; de outro lado, há de exercer uma função positiva de promoção cultural para o fim de realizar o princípio da igualdade no campo da cultura. (Afonso da Silva, 2001, p. 210)

Apesar desses deveres constitucionalmente determinados, os primeiros anos da Nova República foram marcados por um forte movimento de redução dos gastos públicos diretos e da estrutura do Estado em comparação com os anos anteriores. Esse cenário também afetou, por conseguinte, as políticas públicas de cultura. Em 1990, o presidente Fernando Collor, no âmbito das reformas do Programa Nacional de Desestatização (PND), fechou o Ministério da Cultura, suspendeu seus programas e transformou-o em uma secretaria ligada à Presidência da República.⁴

Com o objetivo de repartir as responsabilidades pelo fomento à cultura com a sociedade, apostou-se nas chamadas leis de incentivo.⁵ Por meio desse instrumento, patrocinadores passaram a poder abater o valor aportado em projetos culturais de seu imposto

devido. Desta forma, a escolha sobre o que merece ou não ser apoiado não seria mais do Estado, mas da própria sociedade, ou melhor, do mercado. Ocorre que, entre 1995 e 2002, como bem aponta Lia Calabre, “as discussões e propostas de implantação e elaboração de políticas culturais praticamente desapareceram da prática governamental. Foi um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo” (Calabre, 2009, p. 114).

A relativização desse modelo, com a retomada da atuação direta do Estado no campo da cultura, veio a partir de 2003, quando o Governo Federal retomou o uso sistemático de editais de fomento, aumentou o número de convênios celebrados entre o Ministério da Cultura, estados e municípios, instituiu programas para aumentar o número de equipamentos culturais e estruturou o Plano Nacional de Cultura e o Sistema Nacional de Cultura.

Porém, uma análise mais detida da trajetória dos gastos públicos com cultura revela que as políticas pautadas na utilização de benefícios e incentivos fiscais continuam representando uma parcela significativa do total dos gastos do Estado nesse campo. Ocorre que tais mecanismos possuem limitações inerentes ao seu próprio funcionamento. Ao transferir à sociedade e ao mercado a decisão sobre quais projetos culturais merecem aportes financeiros, possibilitou-se que as políticas públicas de cultura nem sempre caminhassem no sentido apontado pela Constituição, ou seja, para o pleno exercício dos direitos culturais.

Deste modo, o presente artigo propõe investigar se o conjunto de políticas públicas de cultura está apto a cumprir os objetivos constitucionalmente previstos no ordenamento brasileiro. Para fins metodológicos, optamos por analisar o caso do setor audiovisual, reconhecendo-o como aquele que recebeu maior atenção por parte do Governo Federal nos últimos anos.⁶ Assim, em um primeiro momento, traçaremos

3 Cf. Nascimento (2008); Chapentreau (2012); Calabre (2007); Calabre (2005); Lima, Ortelado, Souza (2013); Reis (2011).

4 Cf. Calabre (2009).

5 Em 1986, sob a justificativa de viabilizar “mecanismos que permitam o tratamento do investimento na área da cultura como uma questão e aplicação capitalista de recursos e não apenas como mero mecenato”, foi aprovada a Lei nº 7.505, pioneira na instituição do modelo de apoio à cultura via incentivos fiscais.

6 O Ministério da Cultura possui seis secretarias em sua estrutura regimental: a Secretaria de Políticas Culturais (SPC), Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC), Secretaria do Audiovisual (SAV), Secretaria de Economia Criativa (SEC), Secretaria de Articulação Institucional (SAI), Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (SEFIC). O audiovisual é, portanto, a única das áreas que

o perfil dos gastos públicos com cultura. Em seguida, faremos um resumo dos principais instrumentos de apoio e fomento à atividade audiovisual. No terceiro momento, trataremos dos resultados obtidos com tais políticas. Por fim, apresentaremos um possível prognóstico para a necessária correção de rumos no sentido da concretização dos objetivos constitucionais indicados inicialmente.

2 Os gastos públicos com cultura

Gastos públicos diretos são aqueles realizados pela própria Administração Pública, que destina o produto da arrecadação tributária conforme finalidades e objetivos previamente definidos e por meio de orçamentos aprovados pelos respectivos poderes legislativos. O Estado realiza gastos diretos com cultura quando, por exemplo, concede bolsas de estudos para artistas, custeia a execução de apresentações artísticas, promove eventos, seminários e concursos e assim por diante.

Apenas para ilustrar, os gastos diretos do Governo Federal com cultura em 2015 foram de cerca de 0,07% do orçamento total.⁷ O investimento de pouco mais de R\$ 1,75 bilhão se dividiu nos seguintes programas:

Tabela 1. Gastos diretos do Governo Federal com cultura em 2015

Programa	R\$ (em milhões)
Brasil Patrimônio Cultural	0,08
Brasil Som e Imagem	0,58
Apoio Administrativo	0,01
Monumenta	2,15
Cultura Viva - Arte Educação e Cidadania	0,08
Engenho das Artes	1,55

convencionalmente se considera como “culturais” ou “artísticas” que possui uma estrutura própria dentro do Ministério. Neste sentido, cf. Decreto nº 7.743, de 2012.

⁷ Vale esclarecer que, quando tratamos do gasto público direto com cultura, estamos nos referindo aos gastos contabilizados no orçamento da União sob a função “cultura”, uma rubrica específica naquele documento. Neste caso, ficam excluídos os gastos com manutenção e administração do Ministério da Cultura.

Cultura: Preservação, Promoção e Acesso	1.039,83
Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	5,49
Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Cultura	719,28
TOTAL	1.769,06

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Siga Brasil, do Senado Federal.⁸

Por sua vez, gastos públicos indiretos, também conhecidos como gastos tributários, são aqueles que correspondem às variadas formas de renúncia fiscal promovidas pela Administração, sendo assim operacionalizados por meio da legislação tributária. No entanto, diferentemente do que acontece com os gastos diretos, a destinação dos gastos tributários é definida pelos próprios agentes econômicos beneficiados e motivados pelas renúncias fiscais.

Em outras palavras, gastos públicos indiretos são aqueles gerados a partir de uma exceção das normas tributárias de referência e se apresentam na forma de uma redução da arrecadação tributária potencial em favor de uma disponibilidade econômica dos contribuintes beneficiados por tais incentivos e isenções.⁹ Alguns exemplos desses gastos indiretos são a imunidade tributária sobre livros, jornais e periódicos¹⁰ e o regime de isenção de Imposto de Renda (IR), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade

⁸ Os valores apresentados em relação aos gastos diretos englobam todos os pagamentos realizados no ano, tanto aqueles previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto os restos a pagar pendentes de anos anteriores, ou seja, valores empenhados mas não quitados no mesmo exercício.

⁹ Nas palavras da Receita Federal do Brasil (2015) “gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população dos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região”.

¹⁰ Conforme o art. 150 da Constituição Federal, “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: VI - instituir impostos sobre: d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão”.

Social (Cofins) para instituições de caráter cultural.¹¹

Em 2015, os gastos indiretos com cultura representaram cerca de 1,32% dos gastos indiretos do Governo Federal,¹² o equivalente a R\$ 3,73 bilhões do total de R\$ 282,44 bilhões:

Tabela 2. Gastos indiretos do Governo Federal em 2015.

Função Orçamentária	Total (R\$ em milhões)	Participação (%)
Comércio e Serviços	76.022,78	26,92
Trabalho	45.015,33	15,94
Indústria	33.451,14	11,84
Agricultura	27.962,77	9,90
Saúde	25.105,59	8,89
Assistência Social	21.258,55	7,53
Ciência e Tecnologia	17.797,22	6,30
Educação	9.368,83	3,32
Habitação	9.223,04	3,27
Energia	5.914,69	2,09
Transporte	4.460,59	1,58
Cultura	3.734,01	1,32
Comunicações	1.186,01	0,09
Desporto e Lazer	1.067,27	0,38
Direitos da Cidadania	644,90	0,23
Administração	123,43	0,04
Defesa Nacional	65,10	0,02
Organização Agrária	35,97	0,01

11 Cf. Art. 15, Lei nº 9.532/97; Art. 14, X, MP 2.158-35/01; Lei nº 12.101/09; Decreto nº 7.237/10.

12 A título de esclarecimento metodológico, destacamos que os valores correspondentes ao gasto indireto federal computados no presente artigo constituem projeções realizadas pela Receita Federal do Brasil em cumprimento ao parágrafo 6º do art. 165 da Constituição Federal e inciso II do art. 5º da Lei Complementar nº 101/00, que estabelecem a obrigação do Poder Executivo de apresentar, enquanto parte da LOA, estimativas dos reflexos sobre as receitas e despesas de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia. Tal abordagem tornou-se necessária pois não existem dados disponíveis sobre os gastos indiretos efetivamente verificados em cada ano. Não obstante, a comparação entre as projeções da Receita Federal do Brasil e os informativos de renúncia do Ministério da Cultura indicam que tais previsões são bastante factíveis: no caso do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), por exemplo, a estimativa apresentada em 2015 pela Receita foi de R\$ 1,32 bilhão ao passo que a renúncia fiscal computada pelo Ministério foi de R\$ 1,13 bilhão. Cf. dados dos *Demonstrativos dos Gastos Tributários*, da Receita Federal do Brasil, e do *SalicNet*, do Ministério da Cultura.

Gestão Ambiental	0,01	0,00
TOTAL	282.437,24	100,00
ARRECADADAÇÃO	1.337.945,23	

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados dos *Demonstrativos dos Gastos Tributários*, da Receita Federal do Brasil.¹³

Atualmente, os gastos indiretos com cultura são decorrentes de oito programas de incentivo ao setor, com nítido destaque para o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), popularmente conhecido como Lei Rouanet, e o Vale-Cultura, que trataremos com maiores detalhes adiante:

Tabela 3. Gastos indiretos do Governo Federal com cultura em 2015

Função Orçamentária	Total (R\$ em milhões)
Cultura	3.734,01
Atividade Audiovisual	141,57
Entidades sem Fins Lucrativos - Cultural	172,74
Evento Esportivo, Cultural e Científico	0,00
Indústria Cinematográfica e Radiodifusão	27,84
Programa Nacional de Apoio à Cultura	1.323,39
Programação	0,00
RECINE	29,21
Vale-Cultura	2.039,27

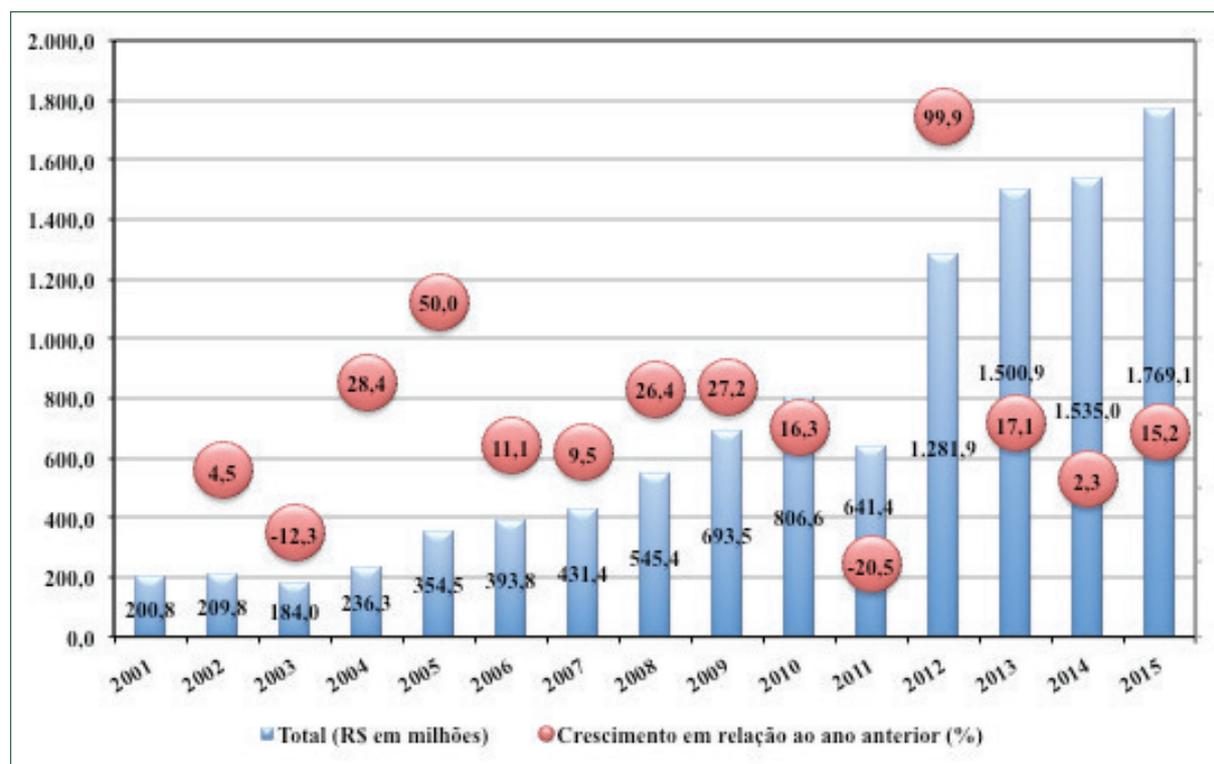
Fonte: elaborado pelos autores com base em dados dos *Demonstrativos dos Gastos Tributários*, da Receita Federal do Brasil.¹⁴

Feitos tais esclarecimentos iniciais, podemos analisar brevemente a trajetória dos gastos públicos diretos e indiretos ao longo dos últimos quinze anos. Nesse período, os gastos públicos diretos com cultura aumentaram sensivelmente, ainda que de maneira intermitente. Assim, entre 2001 e 2015, tais gastos passaram de R\$ 200,8 milhões para R\$ 1,77 bilhão, indicando um crescimento de 881,07%, isto é, um crescimento médio anual de 58,74%:

13 Cf. nota de rodapé nº 12.

14 Cf. nota de rodapé nº 12.

Gráfico 1. Evolução dos gastos diretos do Governo Federal com cultura (2001-2015)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Siga Brasil, do Senado Federal.¹⁵

Vale lembrar que estamos nos referindo aos *orçamentos executados* com cultura no período, ou seja, àqueles valores que foram efetivamente desembolsados pelo Governo Federal. Trata-se de um esclarecimento indispensável na medida em que o *orçamento autorizado* – aquele inicialmente previsto –, e o *orçamento empenhado* – aquele reservado para efetuar um pagamento planejado –, são constantemente contingenciados.

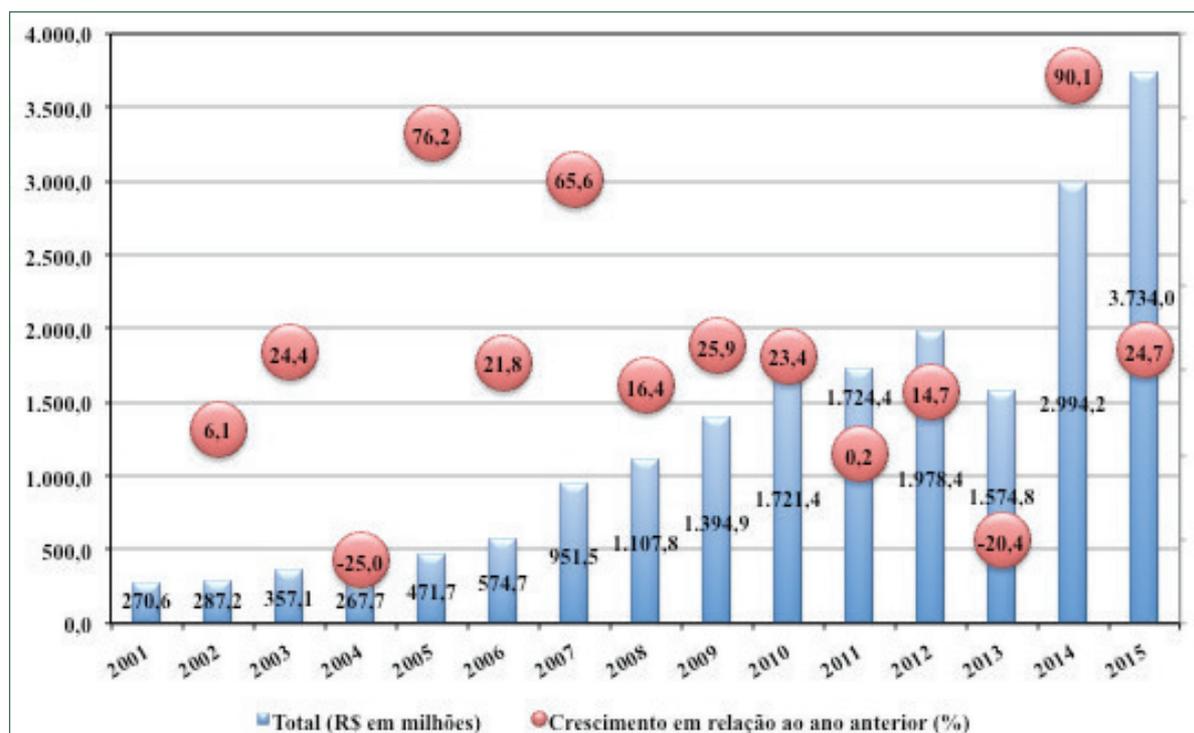
Por outro lado, no mesmo período os gastos tributários com cultura cresceram quase que ininterruptamente, passando de R\$ 270,60 milhões para R\$ 3,73 bilhões, um crescimento acumulado de 1.270,90%, isto é, um crescimento médio anual de 85,33%.

Ou seja, mesmo em um período reconhecido pelo expressivo aumento dos gastos diretos em cultura, durante o qual as políticas de estímulo e fomento aos setores culturais foram fortemente expandidas,

os gastos indiretos ainda cresceram de maneira mais acentuada, confirmando a tendência à estruturação de políticas públicas culturais baseadas em diferentes modalidades de incentivos e renúncias fiscais, gastos tributários por natureza.

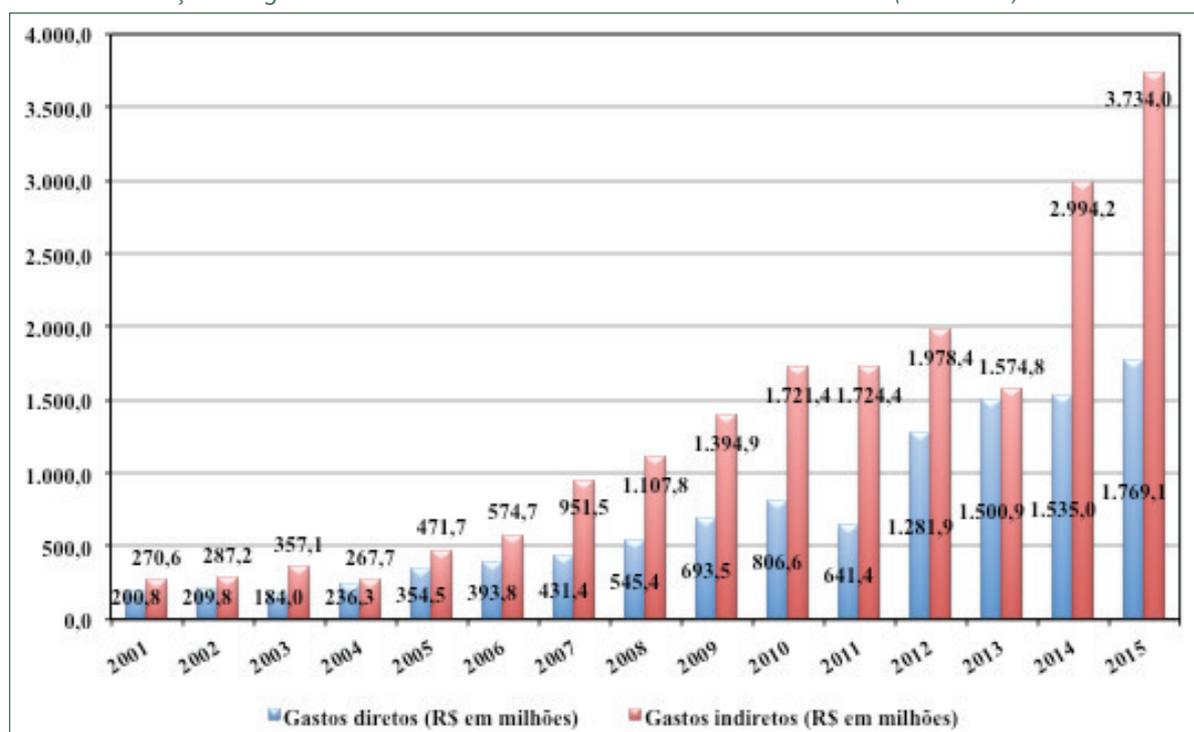
15 Cf. nota de rodapé nº 8.

Gráfico 2. Evolução dos gastos indiretos do Governo Federal com cultura (2001-2015)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados dos Demonstrativos dos Gastos Tributários, da Receita Federal do Brasil.¹⁶

Gráfico 3. Evolução dos gastos diretos e indiretos do Governo Federal com cultura (2001-2015)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Siga Brasil, do Senado Federal¹⁷, e dos Demonstrativos dos Gastos Tributários, da Receita Federal do Brasil.¹⁸

16 Cf. nota de rodapé nº 12.

17 Cf. nota de rodapé nº 8.

18 Cf. nota de rodapé nº 12.

Outro indício importante da preponderância dos gastos indiretos como principal forma de destinação dos recursos públicos no campo da cultura é a comparação de quanto representam os gastos diretos e indiretos em relação aos seus respectivos orçamentos totais. Neste sentido, enquanto os gastos diretos destinados à cultura responderam, em média, por

0,06% do orçamento total do Governo Federal nos últimos 15 anos, os gastos indiretos com cultura foram de, em média, 1,37% do total dos gastos tributários no mesmo período:

Tabela 4. Comparativo entre gastos diretos e indiretos com cultura (2001-2015)

	Gastos diretos			Gastos indiretos		
	Cultura (R\$ em milhões)	Total (R\$ em milhões)	Participação (%)	Cultura (R\$ em milhões)	Total (R\$ em milhões)	Participação (%)
2001	200,79	603.434,99	0,05	270,60	19.334,08	1,40
2002	209,77	674.948,98	0,04	287,20	23.261,56	1,23
2003	184,02	876.498,68	0,03	357,13	23.957,72	1,49
2004	236,32	908.181,01	0,04	267,72	24.211,16	1,11
2005	354,54	1.106.791,84	0,04	471,69	31.288,20	1,51
2006	393,83	1.183.711,48	0,05	574,71	42.499,55	1,35
2007	431,39	1.223.800,05	0,06	951,50	52.739,77	1,80
2008	545,36	1.258.852,87	0,07	1.107,82	76.055,96	1,46
2009	693,47	1.416.371,41	0,08	1.394,92	101.956,50	1,37
2010	806,63	1.504.951,17	0,09	1.721,35	113.875,43	1,51
2011	641,43	1.676.831,33	0,08	1.724,41	116.082,90	1,49
2012	1281,94	1.839.795,52	0,10	1.978,37	145.977,48	1,36
2013	1500,89	1.930.402,90	0,12	1.574,83	170.015,97	0,93
2014	1535,05	2.308.335,49	0,08	2.994,23	249.761,19	1,20
2015	1769,06	2.382.042,57	0,08	3.734,01	282.437,24	1,32

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Siga Brasil, do Senado Federal¹⁹, e dos Demonstrativos dos Gastos Tributários, da Receita Federal do Brasil.²⁰

Dessa forma, ainda que a partir de 2003 o Estado tenha retomado uma postura mais ativa e propositiva no campo das políticas públicas, os gastos indiretos continuaram sendo parte substancial dos gastos públicos em cultura.

De todo modo, políticas de incentivo fiscal são reconhecidamente limitadas em sua capacidade de atingir seus próprios objetivos. Tomemos como referência o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), concebido com o objetivo de permitir ao Esta-

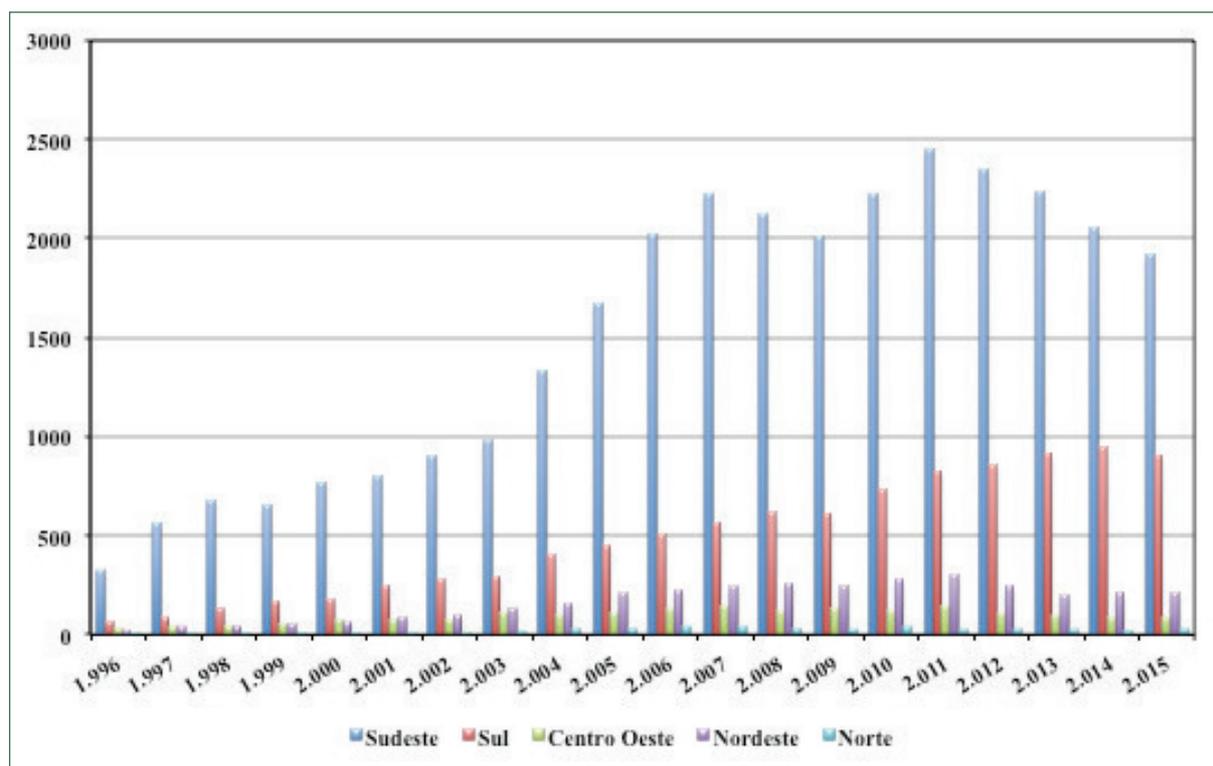
do exercer, mais eficazmente, sua responsabilidade constitucional, reiterada no Projeto de Reconstrução Nacional, de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país, levando em conta as manifestações de todos os grupos participantes do processo civilizatório nacional, de modo a garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, incluindo o direito de produzir cultura e de ter acesso ao acervo cultural existente. (Congresso Nacional, 1991) Instituído pela Lei nº 8.313, de 1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, o Pronac estabeleceu três mecanismos de apoio à cultura: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o Incentivo Fiscal.²¹ O FNC

²¹ De acordo com o artigo 1º da Lei Rouanet, o Pronac tem como finalidade captar e canalizar recursos para o setor de modo a: contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais; promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira,

¹⁹ Cf. nota de rodapé nº 8.

²⁰ Cf. nota de rodapé nº 12.

Gráfico 4. Total de projetos realizados com apoio da Lei Rouanet (1996-2015)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do SalicNet, do Ministério da Cultura.

serve como um fundo para captar e destinar recursos para projetos culturais alinhados com a finalidade do programa, realizando tanto aportes reembolsáveis como não reembolsáveis. Os Ficart foram idealizados como uma forma de incentivar a aplicação financeira em projetos culturais de cunho comercial, mas não foram implementados até a data de conclusão do presente trabalho.

Por sua vez, o incentivo fiscal, também chamado de renúncia fiscal ou mecenato, foi concebido para estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural.

com valorização de recursos humanos e conteúdos locais; apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores; proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional; salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira; preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória; priorizar o produto cultural originário do País.

Por meio deste instrumento, o proponente apresenta um projeto cultural ao Ministério da Cultura e, caso seja aprovado, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas ou empresas tributadas com base na sistemática do lucro real. O apoiador realiza um aporte em uma conta corrente específica do projeto cultural, podendo assim abater tal valor (ou parte dele) de seu Imposto de Renda.²²

Como o mecanismo transfere para a iniciativa privada a decisão sobre os projetos que merecem apoio, são priorizadas aquelas iniciativas que possam gerar maiores resultados dentro das estratégias de *marketing* cultural da empresa. Logo, acaba favorecendo a concentração de recursos nas regiões mais populosas e de maior poder econômico e entre alguns poucos proponentes, que já estão estruturados para elaborar projetos com maior viés mercadológico e retorno para a marca do apoiador. Estima-se que 50% dos re-

22 Sobre o funcionamento da Lei Rouanet, cf. Cesnik (2007), Comissão de Direitos Autorais, Direitos Imateriais e Entretenimento (2015), Sebrae (2015).

curtos captados estejam concentrados em cerca de 3% dos proponentes.²³ Com efeito, uma série de manifestações culturais e projetos pouco interessantes ao mecenato acaba não recebendo apoio por meio desse mecanismo.²⁴ Vale apontar, inclusive, que a concentração de recursos na região Sudeste apenas aumentou ao longo dos anos.

Ademais, uma comparação atenta entre os recursos totais captados, as renúncias fiscais promovidas pelo Poder Público e os investimentos privados revela que a participação dos recursos públicos no financiamento de projetos culturais tem aumentado continuamente desde a instituição da Lei Rouanet. Apesar de ter sido pensada justamente para incentivar, estimular e fomentar o financiamento privado de projetos culturais, o que se verificou com o passar dos anos foi um crescimento espantoso das renúncias fiscais promovidas pelo Poder Público, que passaram de R\$ 6,0 mil em 1993 para R\$ 1,1 bilhão em 2015, ou seja, uma expansão de 17.832.714,6%. No entanto, tal crescimento não foi acompanhado pelos investimentos privados, que passaram de R\$ 15 mil em 1993 para R\$ 52,1 milhões em 2015, ou seja, uma expansão de apenas 350.565,1%.

Desta forma, desde 2008 os recursos privados responderam por menos de 10% dos recursos captados e, em 2015, por menos de 5%:

Tabela 5. Captação, renúncia fiscal e investimento privado no âmbito da Lei Rouanet (1993-2015)

	Captação (A) (R\$ em milhões)	Renúncia (B) (R\$ em milhões)	B/A (%)	Privado (C) (R\$ em milhões)	C/A (%)
1993	0,02	0,006	30,00	0,015	70,00
1994	0,53	0,17	31,20	0,37	68,79
1995	12,91	4,34	33,64	8,57	66,35
1996	111,70	36,83	32,96	74,88	67,03
1997	207,95	68,35	32,86	139,60	67,13

23 Cf. Ministério da Cultura (2010).

24 Sobre as distorções existentes na Lei Rouanet, cf. Itaú Cultural (2009), Amora (2016), Miotto (2013), Sá e Tardáguila (2015), Viana (2016).

1998	232,57	95,41	41,02	137,17	58,97
1999	211,37	111,24	52,63	100,13	47,36
2000	290,01	186,45	64,29	103,56	35,70
2001	368,13	236,15	64,15	131,97	35,84
2002	344,61	263,31	76,40	81,30	23,59
2003	430,89	359,23	83,36	71,66	16,63
2004	512,10	443,28	86,56	68,82	13,43
2005	726,78	636,02	87,51	90,76	12,48
2006	854,74	762,64	89,22	92,10	10,77
2007	990,25	884,42	89,31	105,83	10,68
2008	963,70	878,28	91,13	85,42	8,86
2009	980,02	894,36	91,25	85,66	8,74
2010	1.166,38	1.063,71	91,19	102,67	8,80
2011	1.324,37	1.225,23	92,51	99,14	7,48
2012	1.277,10	1.195,23	93,58	81,88	6,41
2013	1.261,71	1.195,57	94,75	66,14	5,24
2014	1.334,88	1.261,44	94,49	73,44	5,50
2015	1.186,90	1.134,84	95,61	52,06	4,38
TO-TAL	14.789,6	12.936,52		1.853,13	

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do SalicNet, do Ministério da Cultura.

Ao transferir à sociedade civil, ou melhor, ao mercado, a faculdade de decidir, ainda que de maneira relativamente condicionada,²⁵ quais projetos culturais merecem apoio financeiro, possibilitou-se que os recursos públicos fossem destinados de acordo com os interesses privados, em detrimento do interesse público. Assim, as mesmas vicissitudes de nosso sistema econômico, notadamente, sua extremada concentração empresarial e regional, passaram a ser reproduzidas também no campo da cultura. Não por acaso, o ex-Ministro da Cultura, Juca Ferreira, defendia a aprovação do Projeto de Lei nº 6.722/2010, atualmente em tramitação no Senado Federal, que busca corrigir algumas dessas distorções. Podemos citar

25 A decisão de quais projetos culturais merecem apoio financeiro é relativamente condicionada uma vez que um projeto cultural só poderá captar recursos com base na Lei Rouanet após aprovação prévia por parte da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, conselho ligado ao Ministério da Cultura.

como exemplos de propostas: o estabelecimento de novos critérios e princípios para aprovação dos projetos culturais, com vistas à desconcentração regional e democratização do acesso; a limitação da dedução do imposto devido em projetos que exibam a marca do apoiador; e a vinculação da porcentagem de abatimento do apoiador à pontuação obtida pelo projeto cultural quando de sua aprovação no Ministério.²⁶

Conforme apontado anteriormente, para compreender melhor a eficácia dos gastos indiretos com cultura na concretização dos fins traçados pela Constituição Federal, optamos por abordar o setor audiovisual, por ser, dentre os setores considerados culturais, o que ganhou maior destaque entre as políticas públicas e aquele com maior disponibilidade de dados e indicadores. No tópico seguinte, traremos um panorama das principais políticas federais de apoio e fomento ao setor e, em seguida, uma síntese da atual situação do mesmo.

3 Panorama das principais políticas federais de apoio e fomento ao audiovisual no Brasil

Políticas públicas de audiovisual possuem basicamente duas finalidades. De um lado, fomentar a criação e produção local, regional e nacional – efetivando os direitos de livre expressão e de preservação e promoção da identidade cultural. De outro, garantir o pleno exercício do direito de acesso à cultura, inclusive às obras audiovisuais. Por esse motivo, podem apresentar-se em diversas formas, como a concessão de prêmios e bolsas ou a abertura de salas públicas de cinema voltadas para a exibição de conteúdo nacional. A seguir, trazemos uma síntese cronológica dessas políticas, destacando aquelas de maior orçamento, perenidade e destaque institucional na esfera do Governo Federal.²⁷

No âmbito da Lei Rouanet, considerando a série histórica de 1992 a 2016, os projetos de audiovisual representaram cerca de 10,76% do total de projetos aprovados

26 Cf. Câmara dos Deputados (2010).

27 Para abordagens mais aprofundadas sobre as políticas brasileiras de apoio ao audiovisual, cf. Ancine (2013); Itaú Cultural (2010); Morais (2015); Santos, Coutinho (2012); Solot (2012).

para captação. Apesar de contemplar diversos tipos de iniciativas no setor, a maioria dos projetos voltou-se para a produção e difusão de obras audiovisuais:

Tabela 6. Número de projetos de audiovisual aprovados no âmbito da Lei Rouanet (1992-2016)

	Projetos aprovados	% em relação ao total	Valores captados (R\$ em milhões)	% em relação ao total
Produção Cinematográfica (curta, média e longa)	4.676	43,0	364,5	25,6
Difusão (inclusive de acervo)	3.213	29,5	733,4	51,4
Multimídia	771	7,1	29,8	2,1
Produção Vídeo-fonográfica	456	4,2	4,3	0,3
Formação, intercâmbio e pesquisa	410	3,8	48,8	3,4
Produção televisiva	375	3,4	93,5	6,6
Rádio/TVs Educativa (comerciais e não comerciais)	219	2,0	34,1	2,4
Distribuição e exibição	204	1,9	33,5	2,4
Preservação e restauração de acervo e memória audiovisual e cinematográfica	170	1,6	69,8	4,9
Projetos audiovisuais transmidiáticos	105	1,0	2,7	0,2
Produção radiofônica	96	0,9	2,3	0,2
Outros (infraestrutura técnica, jogos eletrônicos e manutenção de salas)	91	0,8	5,5	0,4
Produção de Obras seriadas	92	0,8	3,5	0,3
TOTAL	10.878	100,0	1425,7	100,0

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do SalicNet, do Ministério da Cultura.

A Lei do Audiovisual (Lei nº 8.685/1993), de modo semelhante à Lei Rouanet, também prevê incentivos fiscais para pessoas físicas ou jurídicas tributadas no lucro real que sejam apoiadoras de projetos voltados especificamente para essa área. O diploma prevê dois mecanismos: (i) o investimento, no qual os contribuintes poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as obras, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM); e (ii) o patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente, que poderá ser igualmente deduzido do imposto de renda devido.

Em qualquer um dos casos, os projetos precisarão ser previamente aprovados pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE), entidade criada pela Medida Provisória nº 2.228-1/2001, com as atribuições de fomento, regulação e fiscalização do mercado cinematográfico e audiovisual. A agência também atua no fomento direto, apoiando projetos por meio de editais e seleções públicas, de natureza seletiva ou automática, com base no desempenho da obra no mercado ou em festivais, o que inclui a realização do *PAR – Prêmio Adicional de Renda* e do *PAQ – Programa ANCINE de Incentivo à Qualidade do Cinema Brasileiro*.

A MP nº 2.228-1/2001 também previu outro incentivo fiscal de abatimento do Imposto de Renda devido para àqueles contribuintes que aportarem nos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES). Além disso, impôs a obrigatoriedade de uma cota de exibição de filmes nacionais por ano nos cinemas. Para 2015, o Decreto nº 8.386/2014, determinou que

complexos de uma sala devem exibir filmes brasileiros por, pelo menos, 28 dias no ano – e, ao menos, três títulos diferentes. A cota varia de acordo com o porte do complexo, até o máximo de 63 dias (em média) por sala, para complexos de 7 salas – que devem exibir, ao menos, 11 filmes nacionais diferentes. O número mínimo de títulos brasileiros diferentes também aumenta progressivamente até chegar aos 24, para complexos com 16 ou mais sa-

las (Planalto, 2014).²⁸

Além disso, a ANCINE é responsável pela gestão dos recursos do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), criado pela Lei nº 11.437/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.299/2007 como uma programação específica do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Os recursos que compõem o Fundo Setorial do Audiovisual são oriundos do Orçamento da União e provêm de diversas fontes, mas principalmente da arrecadação da CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional. O FSA é responsável pelo custeio do *Programa Brasil de Todas as Telas*, maior programa de desenvolvimento do setor audiovisual já construído no Brasil, que conjuga diferentes modalidades de operação financeira, articula parcerias público-privadas e propõe novos modelos de negócios.

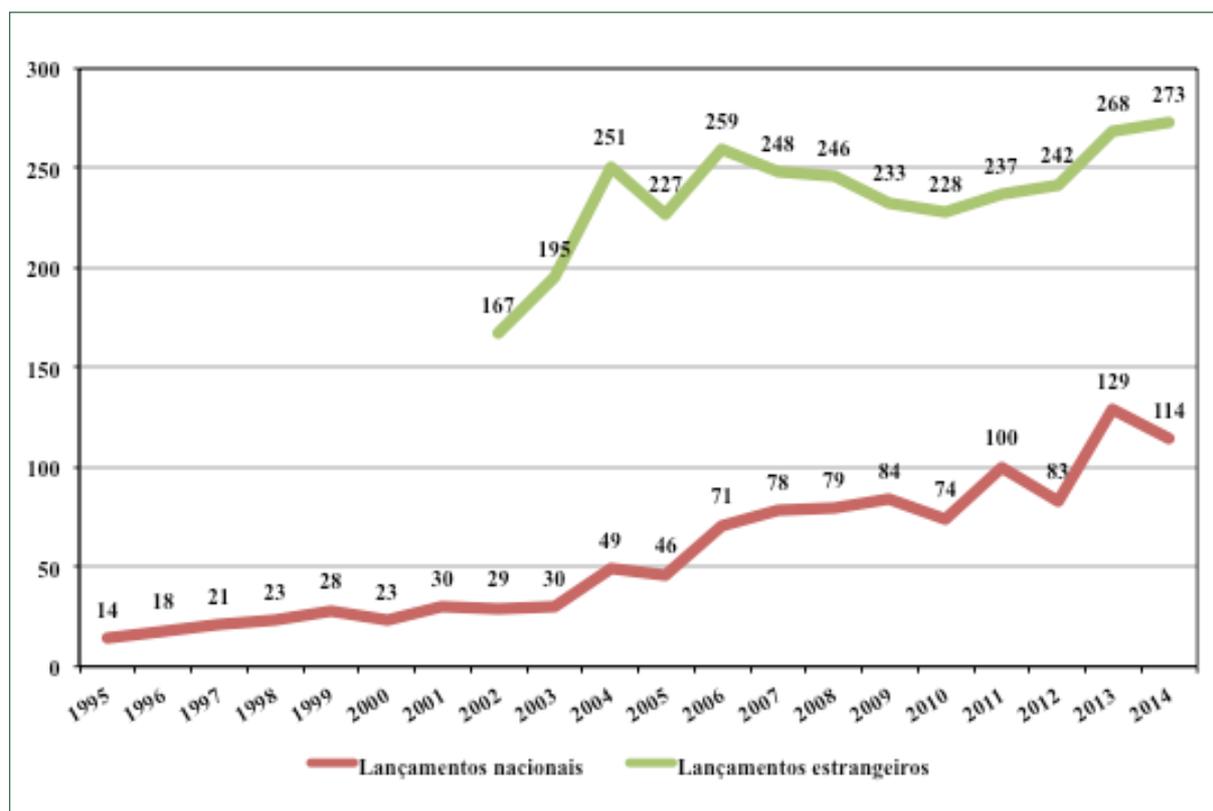
Em 2011, a Lei nº 12.485, criou reservas para canais e programação nacional e independente na *comunicação audiovisual de acesso condicionado* (popularmente conhecida como TV por assinatura). A obrigatoriedade de cumprimento das cotas elevou a demanda no mercado por conteúdo nacional, fazendo, por conseguinte, aumentar o número de empregos, produtoras e agentes envolvidos na produção de obras audiovisuais.²⁹

Com a Lei nº 12.761, de 2012, foi instituído o *Programa de Cultura do Trabalhador*, mais conhecido como *Vale-cultura*, benefício de R\$ 50,00 mensais concedido pelo empregador para os trabalhadores como incentivo ao consumo de produtos e serviços culturais. As empresas tributadas com base no lucro real que concederem o *Vale-cultura* poderão deduzir até 1% dos gastos do Imposto de Renda devido. De acordo com o artigo 2º, §2º, inciso III, da mesma lei, atividades ligadas ao audiovisual (como o cinema) poderão ser consumidas pelo trabalhador com o uso do vale. Ainda em 2012, também com a finalidade de ampliar o acesso, a Lei nº 12.599 instituiu o *Programa Cinema Perto de Você*, visando multiplicar o número de salas no país.

28 Sobre essa questão, cf. Ancine (2015b); Calabre (2009).

29 Cf. Portal Brasil (2013), Rangel (2015), Lima (2015).

Gráfico 5. Total de filmes lançados no Brasil (1995-2014)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, da Ancine.

O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por sua vez, passou a oferecer linhas especiais de financiamento para o setor como o *Programa BNDES para o Desenvolvimento da Economia da Cultura-Procult* e o *PROTVD Conteúdo*. Ambas apresentam condições mais vantajosas aos proponentes, como taxas de juros reduzidas, maior tempo de carência e amortização, bem como possível dispensa de garantias. Entre 1995 e 2012, o banco desembolsou na cadeia do audiovisual cerca de R\$ 517 milhões. No âmbito do *Procult*, a maior parte das operações foi para o custeio de projetos de exibição (65,7%), seguidos por projetos de produção (14,49%), de infraestrutura (11,44%) e de distribuição (8,38%).³⁰

Em síntese, no caso do audiovisual, o conjunto de políticas de apoio e fomento que se consolidou nos últimos vinte anos permite duas constatações: a pre-

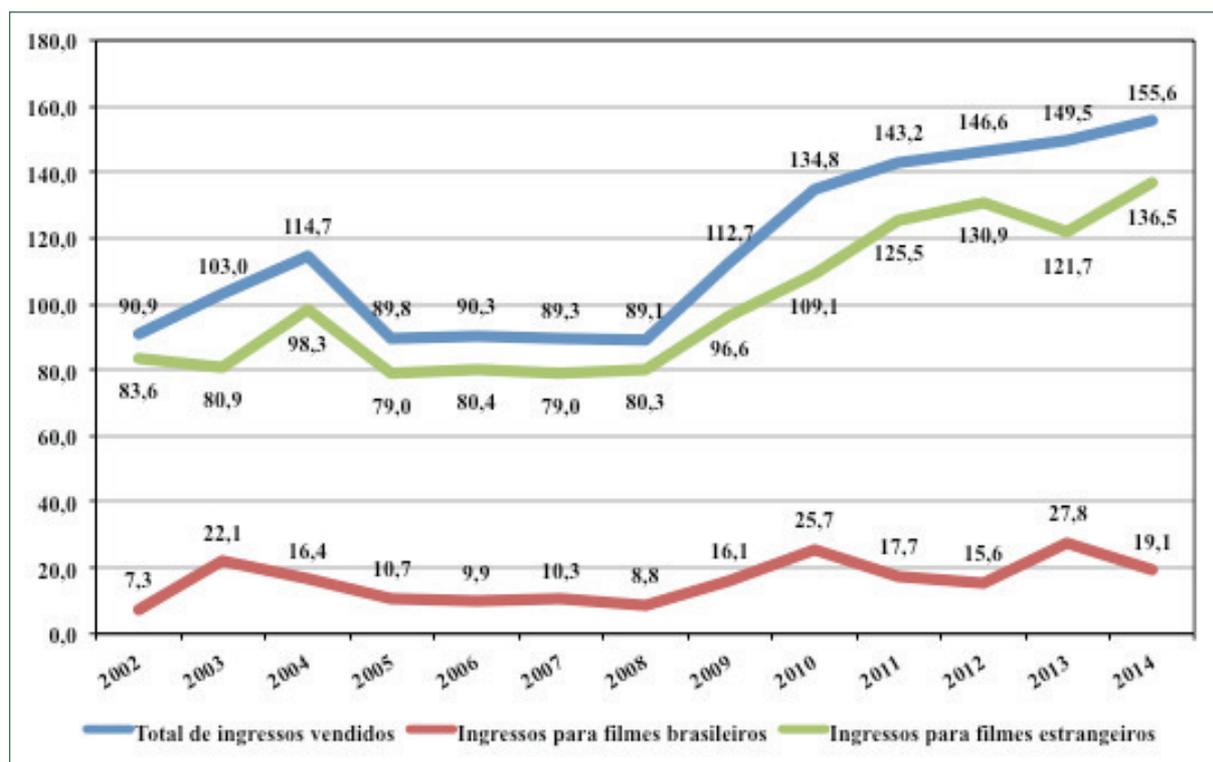
dominância do uso de instrumentos de incentivo fiscal e o enfoque na produção de obras, sobretudo, de longa-metragens. No entanto, apesar dos esforços do Governo Federal durante os últimos cinco anos para transformar tal realidade, os desafios permanecem, conforme veremos no tópico seguinte.

4 Diagnóstico dos resultados do conjunto de políticas adotadas

O conjunto de políticas públicas de apoio e fomento ao audiovisual descritas no tópico anterior viabilizou um expressivo crescimento do setor. Entre 2007 e 2013, o valor adicionado do audiovisual cresceu cerca de 65,8%, o equivalente a uma expansão anual de 8,8% e significativamente superior a todos os outros setores da economia (ANCINE, 2015c). Nesse contexto, a produção nacional de filmes passou de 14, em 1995, para 114, em 2014:

30 Cf. Ramundo (2012); Gorgulho, Goldenstein, Alexandre, Mello (2009); Mello, Goldenstein, Ferraz (2013).

Gráfico 6. Evolução da venda de ingressos no Brasil (2002-2014)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, da Ancine.

Porém, apesar desse expressivo crescimento, a participação de filmes brasileiros na bilheteria e na renda dos cinemas manteve-se praticamente estagnada ao longo dos anos.

Produzimos mais sem, no entanto, expandir a renda do setor audiovisual nacional. Em 2002, as obras nacionais representavam cerca de 8,0% do total de ingressos vendidos. Já em 2014, essa participação aumentou apenas para 12,3% do total:

Tabela 7. Participação de filmes brasileiros em relação ao total de ingressos vendidos (2002-2014)

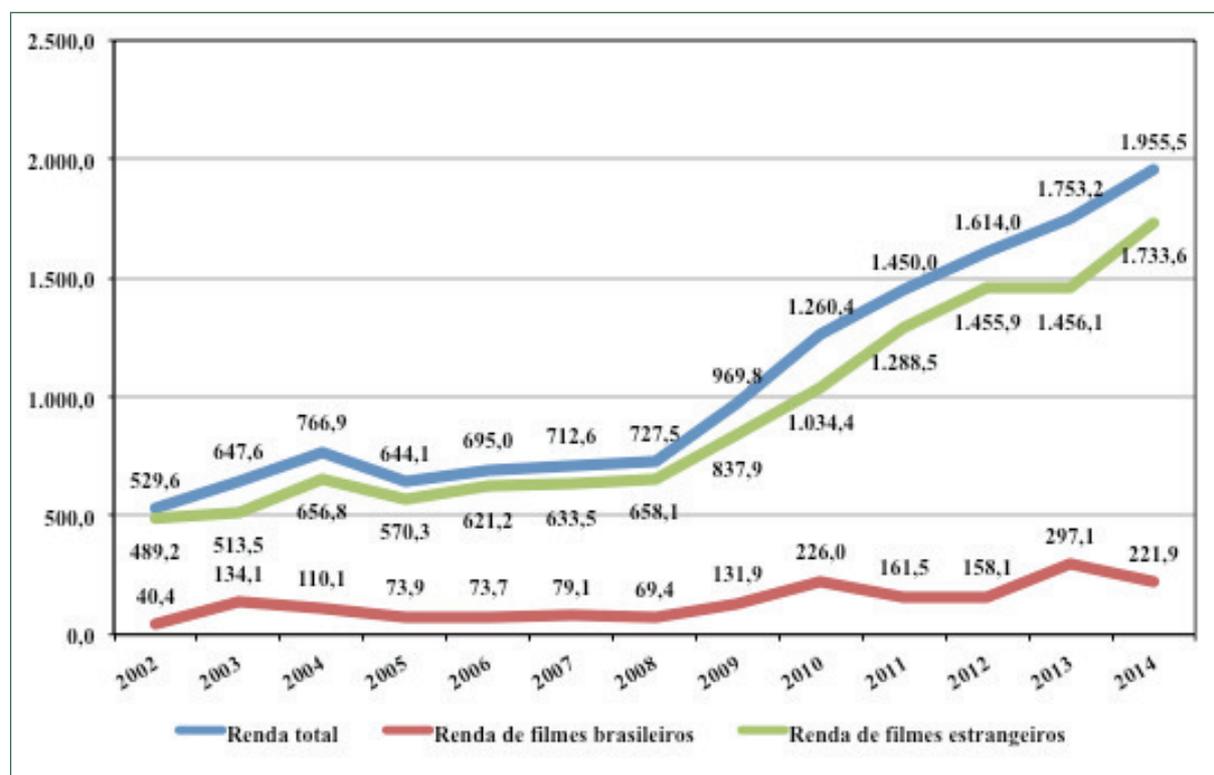
Ano	Participação de filmes brasileiros em relação ao total de ingressos vendidos (%)
2002	8,0
2003	21,4

2004	14,3
2005	12,1
2006	11,5
2007	9,9
2008	14,3
2009	14,3
2010	19,1
2011	12,4
2012	10,7
2013	18,6
2014	12,3

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, da Ancine.

Deste modo, a despeito do crescimento na produção, a maior parte das receitas continuou sendo

Gráfico 7. Evolução da receita de bilheteria no Brasil (2002-2014)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual, da Ancine.

absorvida pelas produtoras estrangeiras, já consolidadas nos mercados nacional e internacional, com capacidade de investir em campanhas maciças de *marketing* e de controlar os melhores espaços de distribuição de seu conteúdo. Estamos nos referindo, pois, a estúdios como WarnerBros. e Disney, que hoje já não dependem de instrumentos públicos de fomento, como acontece com a nascente indústria brasileira.

Em nosso entender, a superação dessa situação está ligada, principalmente, à questão do acesso e da ineficiência do atual conjunto de políticas para lidar com quatro principais gargalos: (i) precária infraestrutura de exibição; (ii) pouca capacidade de distribuição do conteúdo nacional; (iii) baixa qualificação da mão-de-obra; e (iv) formação de público.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pelo encolhimento do parque exibidor brasileiro. A retomada do aumento do número de salas ocorreu somente com o fortalecimento dos *multiplexes*, a partir de 1997, e, mais recentemente, com o Programa Cinema

Perto de Você (ANCINE, 2015a). De acordo com levantamento do IBGE, o número de municípios com equipamentos culturais e meios de comunicação cresceu vagarosamente entre 1999 e 2012, passando de 7,2% para 10,7% e chegando a encolher no ano de 2014 (IBGE, 2015):

Tabela 8. Percentual de municípios com salas de cinemas (%)

Ano	% em relação ao total de municípios
1999	7,2
2001	7,5
2005	9,1
2006	8,7
2009	9,1
2012	10,7
2014	10,4
Variação no período	19,5

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

No que tange a distribuição de conteúdo nacional, pode-se dizer que a internet abriu novas possibilidades de divulgação de obras brasileiras em plataformas como o YouTube e o Netflix. Porém, em mercados tradicionais e consolidados como os de cinema e TV por assinatura, a produção nacional ainda precisa disputar espaço com o poder econômico, simbólico e político da produção estrangeira. Afinal, os *blockbusters* americanos continuam sendo a principal aposta para garantir maior rentabilidade financeira.³¹ Não por outro motivo foram instituídas políticas de cotas de programação naqueles mesmos meios.³²

A questão da mão-de-obra é tema especialmente delicado. Dentre a própria classe artística, falar em qualidade técnica ou estética da produção nacional é um forte tabu. Entretanto, quando tratamos de qualificação da mão-de-obra, nos referimos também à capacidade de inovar e empreender, de formatar projetos para linhas de incentivo, de conceber o projeto de audiovisual a partir de metas bem definidas, de produzir em grande escala e assim por diante. Segundo o IBGE, em 2014 somente 11 estados promoveram cursos na área de cinema. No mesmo período, apenas 8 estados promoveram cursos na área de vídeo. Quando tratamos das políticas municipais, a escassez de oportunidades de qualificação de mão de obra é ainda mais grave. Ainda que tenham aumentado desde 2006, quando somente 2,3% e 2,1% dos municípios tinham cursos de capacitação ou profissionalizantes para atividades de cinema e vídeo, respectivamente, continuamos em patamares risíveis uma vez que, atualmente, somente 5,0% e 3,4% dos municípios têm cursos de capacitação ou profissionalizantes para atividades de cinema e vídeo, respectivamente (IBGE, 2015).

Finalmente, argumentamos que é necessária uma política consistente de formação de um público habituado e, mais do que isso, instigado a consumir

31 “Entre os meses de maio e julho, são lançados os *blockbusters* do verão norte-americano. Agosto e setembro costumam ser meses não tão ruins para os filmes brasileiros. Em outubro e novembro, uma série de festivais e mostras nas principais cidades do Brasil em geral adia as estreias dos filmes nacionais; porém, como não necessariamente as salas são dominadas pelo produto estrangeiro, trata-se de uma época interessante. O período entre dezembro e fevereiro costuma ser dedicado ao lançamento dos filmes indicados ao Oscar” (Ballerini, 2012, p. 106).

32 Cf. Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e Lei nº 12.485/2011.

conteúdo nacional, o que dependerá essencialmente da construção de um genuíno interesse social pela cultura nacional e da democratização de seu acesso. Neste sentido, pesquisa publicada em 2015 pela consultoria JLeiva Cultura e Esporte, que ouviu cerca de 8 mil pessoas em 21 cidades do estado de São Paulo, revelou que as principais barreiras de acesso ao cinema são, respectivamente: falta de interesse (41%), questão econômica (19%), falta de costume (16%), falta de tempo (12%) e distância da casa (9%) (JLeiva, 2014).

Iniciativas de formação de público ainda são muito recentes e extremamente limitadas no Brasil. Por exemplo, apesar de 19 estados terem apoiado e 10 terem promovido festivais mostras de cinema/vídeo em 2014, somente 12 apoiaram e 10 promoveram a preservação, conservação e recuperação de acervos documentais, 12 apoiaram e 6 promoveram atividades cineclubistas, 7 apoiaram e 7 promoveram a preservação, conservação e recuperação de acervos audiovisuais e 7 apoiaram e 6 promoveram a preservação, conservação e recuperação de acervos de filmes em curta, média e longa-metragem. No âmbito municipal a situação é muito semelhante: estima-se que somente 22,4% dos municípios promovem diretamente ou apoiam financeiramente atividades audiovisuais, 12,8% promovem diretamente ou apoiam financeiramente atividades cineclubistas, 3,5% promovem diretamente ou apoiam financeiramente a preservação, conservação e recuperação de acervos de filmes em curta, média e longa metragem, 5,1% promovem diretamente ou apoiam financeiramente a preservação, conservação e recuperação de acervos audiovisuais, 15,1% promovem diretamente ou apoiam financeiramente a preservação, conservação e recuperação de acervos documentais e apenas 6% dos municípios brasileiros apoiam financeiramente a produção de filmes de curta, média e/ou longa metragem (IBGE, 2015).

Diante do exposto, é possível concluir que as políticas de apoio e fomento ao audiovisual consolidadas nos últimos anos ajudaram a impulsionar o crescimento econômico do setor e a alavancar a produção de conteúdo nacional. Porém, esse movimento virtuoso não foi acompanhado por políticas consistentes para outras partes da cadeia produtiva, como distribuição

e consumo. Vejamos a seguir algumas considerações sobre uma possível e necessária correção de rumos.

5 Considerações finais: corrigindo rumos

O conjunto de políticas de apoio e fomento ao audiovisual que se consolidou durante os últimos vinte anos alcançou significativos avanços no aumento da produção nacional e do número de salas de cinema, na geração de emprego, na melhoria da qualidade das obras e da mão-de-obra e na dinamização de parcerias e coproduções.³³ Porém, o Brasil ainda está longe da concretização dos objetivos constitucionais, sobretudo de garantir *o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional*. Note-se, por exemplo, que as metas do Plano Nacional de Cultura, em revisão este ano, estão passando por alterações para buscar resultados mais modestos do que aqueles previstos cinco anos atrás (Ministério da Cultura, 2011).

Não por acaso, a ANCINE, a partir de recursos provenientes do Fundo Setorial do Audiovisual, tem redirecionado esforços para sanar os gargalos da cadeia produtiva do setor. De acordo com a agência, existem três grandes desafios para as políticas públicas de audiovisual: expandir o mercado, universalizar o acesso e tornar o Brasil um forte produtor e programador. Os dois primeiros estariam relacionados à estrutura reduzida dos serviços audiovisuais e sua concentração geográfica e social. O terceiro derivaria do baixo volume de investimentos, das deficiências na oferta de mão de obra, na falta de roteiros e projetos, da desigualdade regional, da baixa participação de distribuições e programadoras e da carência de investimentos em tecnologia e serviços (ANCINE, 2015a).

Em 2014, no contexto do *Programa Brasil de Todas as Telas*, a ANCINE propôs as seguintes soluções: estímulo à desconcentração regional através de iniciativas como as Linhas de Arranjos Regionais e Produção de Conteúdos Destinados às TVs Públicas, a ampliação do investimento no Desenvolvimento de Projetos e na implantação de Núcleos Criativos em todas as regiões do País, o fortalecimento da articulação entre produtores independentes, assim como

33 Cf. ANCINE (2015c); ANCINE (2015); Ministério da Cultura (2016).

distribuidores e programadores, através de linhas voltadas ao financiamento de Carteira de Projeto de Desenvolvimento e Produção e a implantação de linhas de operação descentralizada em parceria com outros órgãos e entes da federação (ANCINE, 2015a).

Ainda que concordemos com boa parte do diagnóstico e prognóstico oferecidos pela ANCINE, defendemos que, em primeiro lugar, é necessário aprimorar os atuais instrumentos de produção de indicadores e avaliação de resultados. Em segundo, políticas públicas de cultura (nas quais se incluem as políticas para o audiovisual) precisam ser transversais, ou seja, de responsabilidade de todos os órgãos e entidades públicos. Como garantir o acesso a filmes legendados se parte significativa da população ainda é analfabeta funcional? Como alavancar o desenvolvimento de novas tecnologias e plataformas como o Netflix? Como incentivar a exportação do conteúdo nacional? Frise-se: a cultura não é ou não deveria ser apenas objeto do Ministério da Cultura, das Secretarias de Cultura e suas entidades vinculadas.³⁴

Mesmo com todos os problemas associados aos gastos indiretos com cultura, é insustentável defender a extinção das leis de incentivo em um contexto em que os gastos diretos com cultura são frequentemente exíguos e permanentemente contingenciados. Sem embargo, questionamentos sobre a conveniência da atuação do Estado no campo da cultura, assim como a eficiência, eficácia e efetividade de programas de fomento direto ou indireto, continuam sendo necessários. Mais que isso, ainda estamos carentes de bons e claros instrumentos de modelos de governança e de avaliação dessas políticas públicas, sejam eles jurídicos ou econômicos.³⁵

A Constituição Federal deixou evidente *aonde queremos chegar*. Agora, cabe a nós a tarefa de forjar os meios adequados para concretizar tais *fins*.

34 Aliás, sempre oportuno transcrever a irretocável passagem de Celso Furtado (2007, p. 70): “Se a política do desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõe alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais.”

35 Sobre a avaliação de políticas econômicas envolvendo gastos diretos e indiretos, conferir Andrade (2016) e Andrade (2015).

6 Referências

- Afonso da Silva, J. (2001). *Ordenação Constitucional da Cultura*. São Paulo: Malheiros.
- Alcântara, R. (2014). *Mercado Audiovisual Brasileiro: Políticas Públicas, Avanços e Perspectivas*. Apresentação realizada para o Brasil Cinemundi. AN-CINE. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Rosana%20Brasil%20Cinemundi_v3.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- Amora, D. (2016). *TCU proíbe Lei Rouanet para projetos com fins lucrativos e autossustentáveis*. *Folha de São Paulo*. Publicado em 04.02.2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/02/1736700-tcu-proibe-lei-rouanet-para-projetos-com-fins-lucrativos-e-autosustentaveis.shtml>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- ANCINE (2013). *Plano de diretrizes e metas para o audiovisual: o Brasil de todos os olhares para todas as telas*. 1. ed. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/folhetos/PDM%202013.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- ANCINE (2015). *Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro*. Brasília. Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/DadosMercado/Anuario_Estatistico_do_Cinema_Brasileiro_2014.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- ANCINE (2015a). *Brasil de Todas as Telas – Ano 2*. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/apresentacoes/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Manoel%20Lan%C3%A7amento%20BrTT%202.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- ANCINE (2016). *Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA*. Brasília: ANCINE. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- ANCINE (2015b). *Publicado decreto que estabelece a Cota de Tela para 2015*. Sala de Imprensa, 5 jan. 2015. Disponível em: <<http://ancine.gov.br/sala-imprensa/noticias/publicado-decreto-que-estabelece-cota-de-tela-para-2015>>. Acesso em: 5 jun. 2015.
- ANCINE (2015c). *Valor adicionado pelo setor audiovisual – Estudo Anual 2015*. Observatório Brasileiro de Cinema e do Audiovisual. Disponível em: <<http://oca.ancine.gov.br/media/SAM/Estudos/VALOR-ADICIONADO-PELO-SETOR-AUDIOVISUAL.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2016.
- Andrade, J. M. A. de (2015). *A política econômica e a governança dos gastos tributários indiretos*. Consultor Jurídico, 30 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-30/estado-economia-politica-gastos-tributarios-indiretos>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Andrade, J. M. A. de (2016). *Avaliação de eficiência e efetividade é necessária em nossa política econômica*. Consultor Jurídico, 21 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-fev-21/estado-economia-avaliacao-eficiencia-necessaria-nossa-politica-economica>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Augustin, A. C. (2009). *O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa. Apresentado no II Seminário Internacional Políticas Culturais. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_AndreAugustin_O_neoliberalismo_e_seu_impacto_na_politica_cultural_brasileira.pdf>. Acesso realizado em 11 jul. 2016.
- Ballerini, F. (2012). *Cinema brasileiro no século XXI*. São Paulo: Summus Editorial.
- Calabre, L. (2005). *Política Cultural no Brasil: um histórico*. I Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2016.
- Calabre, L. (2007). *Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectiva*. III Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Disponível em: <http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre_l_politicas_culturais_no_brasil_balanco_e_perspectivas.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- Calabre, L. (2009). *Políticas Culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. FGV: Rio de Janeiro.
- Câmara dos Deputados (2010). *Projeto de Lei n.º 6722/2010*. Assinado pelos Ministros João Luiz Silva Ferreira, Paulo Bernardo Silva, Guido Mantega, Tarso Fernando Herz Genro. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B500F553BA90BB119E3FD7840AE7630A.proposicoesWeb2?codteor=730738&filename=PL+6722/2010>. Acesso em:

- 16 jun. 2016.
- Cesnik, F. de S. (2007). *Guia do Incentivo à Cultura*. 2 ed. Manole: São Paulo.
- Chapentreau, J. (2012). *Por uma política cultural*. In: Poirrier, P. (org.). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. Tradução de Ana Goldberger. São Paulo: Iluminuras: Itaú Cultural.
- Comissão de Direitos Autorais, Direitos Imateriais e Entretenimento (2015). *Guia do produtor audiovisual*. OAB RJ: Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.oab-rj.org.br/arquivos/files/-Comissao/produtor_audiovisual.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Congresso Nacional (1991). *Exposição de Motivos do Projeto de Lei n.º 1448/1991*. Congresso Nacional: Brasília. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=192259>. Acesso realizado em 11 jul. 2016.
- FGV (2015). *A Cultura na Economia Brasileira*. Revista FGV Projetos nº 23. FGV: Rio de Janeiro.
- Furtado, C. (2007). *O capitalismo global*. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Gatti, A. P. (2006). *Investimento no cinema brasileiro na Retomada (1994-2003)*. FACOM n.º 16. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/revista_facom/facom_16/gatti.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Gorgulho, L.; Goldenstein, M.; Alexandre, P. V. M.; Mello, G. A. T. (2009). *A economia da cultura, o BNDES e o desenvolvimento sustentável*. BNDES Setorial nº 30. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3007.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2015). *Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros: Cultura 2014*. IBGE: Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95013.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- Ikeda, M. (2011). *Estado e cinema no início do século XXI: características de formação da ANCINE*. Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2011/11/Marcelo-Ikeda.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Ikeda, M. (2012). *Uma análise das leis de incentivo fiscal para o cinema brasileiro sob a ótica da captação de recursos incentivados*. Fundação Casa de Rui Barbosa: Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2012/09/Marcelo-Ikeda.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Itaú Cultural (2009). *Revista Observatório Itaú Cultural – OIC*, São Paulo, SP, nº 7, jan./mar. 2009.
- Itaú Cultural. (2010). *Revista Observatório Itaú Cultural – OIC*, São Paulo, SP, nº 10, set./dez. 2010.
- JLEIVA. (2014). *Pesquisa Hábitos dos Paulistas*. Disponível em: <http://jleiva.com.br/pesquisa_sp/index.html>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Lima, H. S. (2015). *A Lei da TV Paga: impactos no mercado audiovisual*. Dissertação apresentada à Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo como requisito para a obtenção do título de mestre em Meio e Processo Audiovisuais. Universidade de São Paulo: São Paulo.
- Lima, L. P. B.; Ortellado, P.; Souza, V. de. (2013). *O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do Estado no campo da cultura*. IV Seminário Internacional de políticas culturais. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Luciana-Piazzon-Barbosa-Lima-et-alii.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- Mello, G.; Goldenstein, M.; Ferraz, R. (2013). *O audiovisual brasileiro em um novo cenário*. BNDES Setorial nº 38. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2532/1/BS%2038%20o%20audiovisual%20brasileiro_P.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- Ministério da Cultura (2010). *Nova Lei da Cultura*. Material informativo sobre o projeto de lei de fomento e incentivo. Brasília. Disponível em: <<http://www2.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/01/projeto-15-28jan10-web.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Ministério da Cultura (2011). *Metas do Plano Nacional de Cultura*. Brasília. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/documents/10883/11294/METAS_PNC_final.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Ministério da Cultura (2016). *Plano Nacional de Cultura: relatório 2015 de acompanhamento das metas*. Brasília. Disponível em: <http://pnc.culturadigital.br/wp-content/uploads/2016/05/RELAT%3%93RIO-COMPILADO_2015-1.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- Ministério da Cultura (2016). *SalicNet – Sistema de*

- Apoio às Leis de Incentivo à Cultura*. Brasília: Ministério da Cultura. Disponível em: <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- Mioto, R. (2013). *Lei Rouanet banca igreja, ponte, Oktober e festa da Mancha Verde*. Folha de São Paulo. Publicado em 01 set. 2013.
- Morais, K. (2015). *A Política de fomento ao audiovisual no Brasil e o lugar da TV*. VI Congresso da Compólitica – Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política. Disponível em: <<http://www.compolitica.org/home/wp-content/uploads/2015/04/GT7-Morais.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2016
- Nascimento, A. F. (2008). *Política Cultural e Financiamento do Setor Cultural*. IV Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14368.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2016.
- Oliveiri, C. (2013). *Guia Brasileiro de Produção Cultural*. SESC: São Paulo.
- Planalto (2014). *Decreto n.º 8.386, de 30 de dezembro de 2014*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais e cinematográficas brasileiras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8386.htm>. Acesso realizado em 11 jul. 2016.
- Portal Brasil (2013). *Lei da TV por assinatura impulsiona crescimento do mercado de audiovisual*. Portal Brasil, 13 jun. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/ciencia-e-tecnologia/2013/06/brasileiros-investem-cada-vez-mais-em-tv-por-assinatura>>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- Ramundo, J. (2012). *BNDES e a Economia Criativa*. Seminário Desenvolvimento Regional: Avaliação, Desafios e Perspectivas. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/s_DesenvRegionalNE_J_Ramundo.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2016.
- Rangel, M. (2015). *A estabilidade das conquistas da TV Paga*. Folha de São Paulo. Publicado em 23 jun. 2015. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/artigos/2015-06-23-Manoel-Rangel_FSP_TVpaga.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2016.
- Receita Federal do Brasil – RFB. (2015). *Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – PLOA 2015*. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- Receita Federal do Brasil (2016). *Demonstrativos dos Gastos Tributários – DGT*. Publicado em 25 nov. 2014. Atualizado em 2 jun. 2016. Brasília: Receita Federal do Brasil. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- Reis, P. F. dos. (2011). *Estado e políticas culturais*. II Seminário Internacional Políticas Culturais.
- Sá, F.; Tardáguila, C. (2015). *Juca Ferreira abre fogo contra a Lei Rouanet*. O Globo. Publicado em 6 fev. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cultura/juca-ferreira-abre-fogo-contra-lei-rouanet-15258675>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Santos, R. dos; Coutinho, A. (2012). *Políticas Públicas e regulação do audiovisual*. CRV: Curitiba.
- Senado Federal. *Siga Brasil*. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>>. Acesso em: 7 jun. 2016.
- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae (2015). *Estudo de inteligência do Mercado Audiovisual*. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/30ec0866a085430ef aef28fb30ec4f93/\\$File/5825.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/30ec0866a085430ef aef28fb30ec4f93/$File/5825.pdf)>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Simis, A. (2015). *Estado e cinema no Brasil*. UNESP: São Paulo.
- Solot, S. (Org.). (2012). *The Brazilian Audiovisual Industry*. Latin American Training Center: Rio de Janeiro.
- Song, Y. (2012). *Audiovisual Services in Korea: Market Development and Policies*. ABDI Working Paper Series, nº 354, Asian Development Bank Institute. Disponível em: <<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/156209/adbi-wp354.pdf>>. Acesso em: 29 fev. 2016.
- Viana, R. (2016). *Lei Rouanet é falha, mas com anuência do Ministério da Cultura*. Folha de São Paulo. Publicado em 22 fev. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2016/02/1741673-rouanet-e-falha-mas-com-anuencia-do-minc.shtml>>. Acesso em: 29 fev. 2016.