

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

DIREITO, ARTE E LITERATURA

ANDRÉ KARAM TRINDADE

MARCELO CAMPOS GALUPPO

MAGNO FEDERICI GOMES

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598

Direito, arte e literatura [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/ UDF;

Coordenadores: André Karam Trindade, Magno Federici Gomes, Marcelo Campos Galuppo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-172-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito. 3. Arte. 4. Literatura.
I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito

XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

DIREITO, ARTE E LITERATURA

Apresentação

Quando, há alguns anos, o Conselho Nacional de Pesquisa e de Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) começou a organizar entre seus Grupos de Trabalho um destinado a discutir a pesquisa brasileira em Direito e Literatura, primeiramente, e depois em Direito, Arte e Literatura, a empreitada parecia um modismo destinado ao fracasso. No entanto, a cada realização de seus congressos, o CONPEDI vem percebendo um crescimento expressivo não só na quantidade de artigos submetidos, como também em sua qualidade.

A que se deve isso? Pelo menos duas respostas são possíveis. De um lado, a conexão do Direito com a Literatura e a Arte, sobretudo no enfoque chamado de Direito na Literatura (ou na Arte), que explora o modo como a Arte e Literatura compreenderam as manifestações do Direito e da Justiça em dada sociedade, permite a manifestação daqueles cujo saber não cabe nos estreitos limites da dogmática jurídica mas que, ainda assim, têm algo a dizer sobre o fenômeno jurídico. De outro lado, essa conexão, sobretudo no enfoque chamado de Literatura (ou Arte) no Direito, que explora o modo como o Direito se apresenta como uma narrativa mimética, também permite que se compreenda a dogmática jurídica e sua operacionalização pelo recurso aos saberes da teoria literária e da arte.

Nesta edição, 20 trabalhos foram discutidos pelo Grupo. Ante o fato de múltiplos enfoques, metodologias e artes poderem ser adotados, optou-se por agrupar tematicamente os trabalhos.

O primeiro grupo contém trabalhos que lançam mão da Arte em geral em sua análise, no qual foram apresentados três trabalhos. O primeiro deles, intitulado Arte como exercício da desobediência civil, de Vanessa de Sousa Vieira, explora os paralelos entre o conceito jurídico de desobediência civil e o conceito de arte como resistência cultural. O segundo, intitulado A valorização do trabalho artístico humano: um estudo de caso acerca do direito através das artes e das áreas públicas, de Felipe Ferreira Araújo, discute a importância da arte de rua e da necessidade de sua proteção como expressão cultural legítima. O terceiro, Fluxos migratórios e fronteiras: necessárias aproximações entre Arte, Política e Direito, de Renato Duro Dias, apresenta a percepção dos conflitos nos direitos humanos envolvidos pelos fluxos migratórios a partir da percepção do artista plástico Francis Alÿs.

O segundo grupo apresenta dois trabalhos nos quais os problemas ligados à sexualidade humana são discutidos a partir da arte. O primeiro deles, chamado Cinquenta tons de cinza,

sexualidade e contrato de prestação sexual, de Tereza Rodrigues Vieira e Fernando Corsato Neto, discute os problemas jurídicos decorrentes de certas parafilias sexuais, como o sadismo, a partir do livro (e do filme) homônimo de Jamie Dornan. O segundo trabalho, intitulado Transamérica: da influência da psiquiatrização da transexualidade no reconhecimento das identidades trans, de Francielle Lopes Rocha e Valéria Silva Galdino Cardin, problematiza o tratamento jurídico que se deu à sexualidade trans ao longo da história a partir do diálogo com o filme Transamérica, de Duncan Tucker.

Os seis trabalhos do terceiro grupo discutem Direito e Literatura a partir de obras da literatura clássica universal. O primeiro deles, Direito, Literatura e Sociedade, de Úrsula Miranda Bahiense de Lyra, discute o desenvolvimento do Law and Literature Movement e a contribuição de Michel Foucault para o tema da constituição da subjetividade, também essencial para aquele movimento. O segundo trabalho, intitulado O julgamento de Zé Bebelo: Direito em travessia, de Lara Capelo Cavalcante e Kilvia Souza Ferreira, discute a célebre passagem da obra Grande Sertão: Veredas para apresentar o problema da constituição de poderes paralelos ao Estado. O terceiro trabalho apresentado, chamado A invenção do tribunal do júri em “Auto da Compadecida” de Ariano Suassuna, de Ezilda Claudia de Melo, explora o papel constituinte da emoção no instituto do júri. O quarto, Direito e Literatura: uma breve análise das obras de Sófocles, Shakespeare e Kafka à luz da justiça, de Ítalo Lustosa Roriz, compara as concepções de justice envolvidas nas obras Antígona, O Mercador de Veneza e O Processo, mesmas obras abordadas por Simone Peixoto Ferreira Porto no texto A justiça sob a perspectiva das obras clássicas da literatura mundial: Antígona, O Mercador de Veneza e O Processo, em que explora o papel crítico assumido pela literatura em relação ao Direito e ao Estado ao longo da história, e por Arthur Magalhães Costa e Lucas Mikael Costa Barreto Campello no trabalho O Direito no Estado da Arte: Antígona, O Mercado de Veneza e o Processo na reconstituição da historiografia forense, em que se comparam os ideais de justiça na Antiguidade, no Renascimento e na Contemporaneidade.

O quarto grupo contém três trabalhos que discutem as conexões do Direito com a Música. O primeiro deles, intitulado Povos indígenas, Direito e Música: quando será o tempo de reconhecer, de Daize Fernanda Wagner, utiliza-se das teorias de François Ost para analisar três momentos distintos da relação com os povos indígenas a partir de sua representação na música. No segundo trabalho, Cartola, Chico e Noel: olhar jurídico sobre algumas canções, Meilyng Leone Oliveira e Rosana dos Santos Oliveira mostram como determinadas concepções jurídicas se expressam nas canções Nós Dois, Geni e o Zepelin e Habeas Corpus. Por fim, o trabalho de Acácia Gardênia Santos Lelis e Mario Jorge Tenório Fortes Júnior, O

grito das "Camilas" não ecoa na sociedade: a visão da exploração sexual de crianças e adolescentes na música interpretada pela banda "Nenhum de Nós", discute o problema da exploração sexual de adolescentes privados de sua autonomia.

O quinto grupo aborda em dois trabalhos questões relativas ao meio ambiente, a arte e a cultura. O primeiro trabalho, intitulado León Ferrari, a guerra e o meio ambiente, de Daniel Moura Borges, discute a maneira como o artista plástico argentino problematiza os danos ambientais decorrentes de guerras. O outro trabalho apresentado nesse grupo, de Magno Federici Gomes (um dos organizadores do presente Grupo de Trabalho) e Ariel Augusto Pinheiro dos Santos, intitulado Meio ambiente cultural, regulamentação artística, cota de tela e mercado cinematográfico no Brasil, discute a constitucionalidade da reserva de porcentagem da programação das emissoras de televisão brasileiras para a transmissão de obras cinematográficas nacionais e o papel dessa cota na preservação do meio ambiente cultural.

O último grupo reúne quatro trabalhos que exploram a conexão entre literatura contemporânea, cinema e narrativa. Um insight jurídico a partir de Admirável Mundo Novo: a eugenia nos critérios de seleção de material genético para a reprodução humana assistida, de Carlos Eduardo de Oliveira Alban e Luísa Giuliani Bernsts, lançando mão da fenomenologia hermenêutica e da metáfora em que se constitui a obra de Aldous Huxley, analisa o problema da eugenia em bancos de material genético humano, estudando em especial o caso do London Sperm Bank. Em O menino do pijama listrado: a importância da constante reflexão da dignidade humana e da ética da tolerância em face do regime nazista, Sérgio Leandro Carmo Dobarro e André Villaverde de Araújo exploram as possibilidades de se utilizar do Cinema como crítica do Direito a partir do filme de Mark Herman. No trabalho O cinema como ferramenta para a reflexão crítica sobre as relações internacionais contemporâneas: análise do indivíduo como sujeito de Direito internacional a partir do filme "O Porto", Joséli Fiorin Gomes discute a emergência de um novo papel dos indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. Finalmente, em "Uma lição de amor": o direito à autonomia das pessoas com deficiência, Fernanda Holanda Fernandes exemplifica através do filme homônimo o problema da reconfiguração da autonomia de pessoas deficientes a partir da Convenção Internacional sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência.

O nível, o número e a diversidade das obras apresentadas indicam que o CONPEDI tem trilhado caminho correto, ao propiciar a reunião deste grupo de trabalho. Temos certeza que, após ler os trabalhos, o leitor concordará conosco.

Brasília, 08 de julho de 2016.

André Karam Trindade

Magno Federici Gomes

Marcelo Campos Galuppo

**MEIO AMBIENTE CULTURAL, REGULAMENTAÇÃO ARTÍSTICA
SUSTENTÁVEL, COTA DE TELA E MERCADO CINEMATOGRAFICO NO
BRASIL**

**CULTURAL ENVIRONMENT, SUSTAINABLE ARTISTIC REGULATORY,
SCREEN QUOTA AND MARKET FILM IN BRAZIL**

**Magno Federici Gomes
Ariel Augusto Pinheiro dos Santos**

Resumo

A pesquisa teve como objetivo verificar se a cota de tela atende aos requisitos de constitucionalidade e de legalidade para tutela do meio ambiente cultural e artístico, analisando a efetividade da medida. Utilizou-se a linha metodológica teórico-documental, a partir da vertente jurídico-dogmática. Ao final da investigação, concluiu-se pela evidente constitucionalidade do instituto e adequação legal da cota de tela para filmes brasileiros. Demonstrou-se também o domínio de produções estrangeiras no mercado nacional, revelando certa inefetividade do instituto.

Palavras-chave: Cota de tela, Livre iniciativa, Acesso à cultura e arte, Regulamentação sustentável, Meio ambiente cultural

Abstract/Resumen/Résumé

The research aimed to verify if the screen quota meets the constitutionality and legality requirements for protection of the cultural and artistic environment, and analyzed the effectiveness of the measure. We used the theoretical and methodological approach document, from the legal-dogmatic aspect. At the end of the research, it became clear the institute's constitutionality and the legal adequacy of screen quotas for Brazilian films. Also demonstrated the dominance of foreign films in the domestic market, revealing certain ineffectiveness of the institute.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Screen quota, Free initiative, Access to culture and art, Sustainable regulatory, Cultural environment

1 INTRODUÇÃO

Assim como as demais categorias do meio ambiente, o cultural tem sido alvo de inúmeras lutas, desde de sua consagração até o modo de implementação. Esses conflitos tornam-se um terreno fértil para a existência de problemas. A pesquisa tratou da cota de tela como forma de acesso à cultura com o intuito de verificar se existe alguma afronta aos dizeres constitucionais da livre iniciativa, além de observar a efetividade da política pública.

Esse instrumento de política pública cultural serve para proporcionar um mercado protegido para os filmes de produção nacional. O fato de separar um percentual de sessões pode ser considerado por muitos uma intromissão na propriedade privada. Ocorre que a Constituição da República de 1988 (CR/1988) impõe um dever ao Estado de promover o acesso à cultura, sendo esse um direito fundamental social do indivíduo. Objetiva-se verificar se o instituto da cota de tela é constitucional e se teve algum efeito sobre o mercado brasileiro. A discussão sobre a proteção do meio ambiente cultural é essencial no Brasil, tendo em vista a necessidade dos demais integrantes da sociedade e as futuras gerações conhecerem uma parcela da produção artística-cultural brasileira.

O desenvolvimento da pesquisa utilizou-se a linha metodológica teórico-documental para a investigação, a partir da vertente jurídico-dogmática. Assim foram observados documentos legais e infra-legais para a busca da resposta. Utilizou-se ainda como marco teórico a obra de Aragão (2103), Agências Reguladoras, e a obra de Martins (2015), Agência Nacional do Cinema – ANCINE.

Iniciar-se-á com a demonstração das diferenças do meio ambiente. Objetiva-se nesse tópico delinear as várias facetas do meio ambiente, permitido a aplicação do art. 225 da CR/1988 na questão cultural e artística.

Após, será debatido o direito fundamental social de acesso à cultura e suas decorrências, como a necessidade de atuação estatal para promovê-lo e o indivíduo como destinatário dessa política pública.

Em seguida, discorrer-se-á sobre o regime jurídico das agências reguladoras, em especial a Agência Nacional do Cinema (ANCINE). Esse tema é de fundamental relevância, uma vez que ela regula o mercado cinematográfico no Brasil, além de nortear o decreto que informará os contornos da cota de tela.

No tópico seguinte, abordar-se-á o domínio de produções estrangeiras, em especial a estadunidense, no mercado cinematográfico brasileiro, mesmo com a política pública da cota de tela.

Depois, será analisado o Decreto nº 8.386/2014 que regulamenta a cota de tela no ano de 2015. Interessante observar que nesse ano foi introduzido um tema que não existia nos anteriores e nem tem pertinência com o diploma normativo que instituiu a agência reguladora, como se verá adiante.

2 MEIO AMBIENTE CULTURAL

A doutrina especializada em Direito ambiental tem delimitado o conceito de meio ambiente segundo quatro categorias. O meio ambiente natural, artificial, do trabalho e cultural. Essa divisão não pode ser considerada totalmente taxonômica, uma vez que os institutos podem ser confundidos em mais de uma categoria, contudo ela se apresenta uma boa divisão para o estudo, sobretudo no ensino jurídico.

O meio ambiente natural é possivelmente aquele que mais se adequa ao senso comum sobre o ambiente, pode ser conceituado de modo excludente como tudo aquilo que o ser humano não produziu. Assim os rios, florestas, montanhas que não foram alvos da ação humana de modo a transformar sua natureza podem ser enquadrados nessa categoria. O art. 225 da CR/1988¹ é considerado o marco normativo de proteção desse direito, uma vez que apresenta detalhadamente institutos para a proteção da natureza. No plano infra legal pode-se citar a Lei nº 6.938/1981² que trata da Política nacional do meio ambiente.

O meio ambiente artificial é todo aquele ambiente que foi alterado pelo ser humano para a adequação do meio à sobrevivência e o bem-estar. O espaço urbano é sempre o principal exemplo desse enquadramento. Nota-se que existem ramos do direito exclusivo para a ordenação dessa categoria, contudo o Direito Ambiental tem uma parcela interpretativa, tendo em vista a complementariedade dos ramos do Direito e a noção de ligação entre os fenômenos humanos. Assim as principais doutrinas de Direito ambiental apresentam capítulos para exposição de instrumentos protetivos desse meio ambiente, especialmente da questão urbana. A CR/1988 dedica um capítulo para tratar da política urbana. Os art. 182³ e 183⁴

¹ Art. 225 da CR/1988. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações [...] (BRASIL, 1988).

² Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências (BRASIL, 1981).

³ Art. 182 da CR/1988. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes [...] (BRASIL, 1988).

⁴ Art. 183 da CR/1988. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] (BRASIL, 1988).

tratam do tema. O primeiro cuida do desenvolvimento e proteção do ambiente urbano. Já o segundo discorre sobre a usucapião especial urbana. No plano infralegal a Lei nº 10.257/2001⁵, o denominado Estatuto da Cidade, é o principal diploma normativo.

O meio ambiente do trabalho é a noção de existência de processos no local de laboração. Esse ramo por vezes é confundido com a ergonomia do trabalho ou com o Direito do trabalho. O primeiro trata apenas do bem-estar do trabalhador e não do ambiente que este está inserido. Já o segundo discorre sobre os direitos do trabalhador e da relação jurídica empregado-empregador. Nesse ponto pode-se demonstrar a impossibilidade de separação total dos ramos do meio ambiente. O ambiente do trabalhador urbano é fruto dentre outras coisas da condição urbana que está inserido, portanto não é possível realizar uma interpretação exclusiva dos ramos do meio ambiente.

Por fim tem-se o meio ambiente cultural, o qual decorre da intervenção humana, mas tem um caráter muito maior que a simples sobrevivência ou bem-estar da população humana, é o fenômeno formador da identidade da população e do sujeito. Este nasce em um ambiente que foi moldado pela cultura existente. Daí a extrema importância dessa divisão do meio ambiente. A CR/1988 separa três artigos para tratar da cultura. O art. 215 informa sobre a obrigatoriedade do Estado possibilitar a imersão do sujeito no tema, daí retira-se a existência do direito fundamental social ao acesso à cultura. O art. 216 trata do patrimônio cultural e dispositivos para sua proteção. O último artigo a tratar nominalmente do tema é o 216-A, inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 71/2012, trata do Sistema Nacional de Cultura.

Cada divisão tem suas normas e doutrinas para embasar a aplicação do direito. O presente artigo se baseará exclusivamente na última forma, o meio ambiente cultural, uma vez que a análise do tema cota de tela é relacionado ao acesso à cultura do indivíduo, sendo que as demais categorias apresentam pouca relevância quanto a esse propósito de estudo em particular, salvo o meio ambiente do trabalho.

3 DIRETO FUNDAMENTAL SOCIAL DE ACESSO À CULTURA

Os direitos têm sido divididos em gerações ou dimensões pela doutrina constitucionalista. A primeira dimensão diz respeito aos direitos de não fazer, enquadrados como direitos civis e políticos. Nessa dimensão o Estado deve se abster de infringir a liberdade do sujeito. Na segunda dimensão encontra-se os direitos sociais, haverá a

⁵ Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [...] (BRASIL, 2001).

necessidade de uma conduta positiva do Estado para implementar tais direitos. A doutrina também ensina sobre os direitos de terceira dimensão, são os denominados direitos difusos, não há um titular determinável e o bem também passa por essa inexistência de dono. Cita-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como exemplo.

Essa noção de geração de direito foi debatida pelo italiano Bobbio (2004). Sobre a primeira e segunda geração de direitos ensina, “as primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado; aos segundos, os direitos sociais, ou uma ação positiva do Estado” (BOBBIO, 2004, p. 9). Portanto, a primeira geração poderia ser chamada de direitos de não fazer, o Estado não pode interferir na minha vida, não pode vilipendiar meu culto religioso. Já na segunda, o Estado tem que fazer algo, garantir uma alimentação condizente para a população ou criar mecanismos para a moradia dos habitantes. Sobre a terceira dimensão, é interessante contextualizar a época dos escritos do autor. A obra *Era dos Direitos* foi consolidada em 1990, sendo que apresenta textos de datas posteriores. Já havia ocorrido a Eco-72 e estava em vias de acontecer a Rio-92, ou seja, já existia uma sedimentação da questão ambiental. Assim:

Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata.⁹ O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído. (BOBBIO, 2004, p. 9).

Observa-se que não havia sido largamente debatido os direitos de terceira dimensão, especialmente o meio ambiente ecologicamente equilibrado, no início da década de 1990. Todavia já existia o debate.

Continua o estudo tratando dos direitos de quarta geração. Informa sobre o tema geração de direitos, “mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de quarta geração, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo” (BOBBIO, 2004, p. 9). As grandes dúvidas do renomado pensador italiano, quedava-se na possibilidade de manipulação genética e os efeitos que teriam sobre a sociedade.

É notável que a construção de direitos tem uma certa lógica histórica, primeiro eliminou-se a interferência indevida do Estado, após chamou para efetivar certas atividades. Depois tratou de direitos ligados pela solidariedade ou fraternidade, e devido ao avanço tecnológico na área biomédica, tratou-se de direitos de manipulação genética.

Os direitos sociais estão comumente arrolados no art. 6º da CR/1988, leia-se: “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). Observa-se a existência de inúmeros direitos sociais assegurados pela CR/1988. Ocorre que o acesso à cultura não tem menção expressa no texto. Todavia a falta de menção no art. 6º não pode ser considerado obstáculo para a o reconhecimento e implementação de tal direito.

O primeiro motivo a que refere-se a doutrina que prega a exaustividade dos direitos fundamentais no capítulo próprio, reside no fato de que os direitos sociais estão espalhados no corpo da CR/1988 e dos Tratados Internacionais. Assim no momento que o art. 215 diz que “o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional” (BRASIL, 1988), está garantindo ao brasileiro e ao estrangeiro o acesso à cultura brasileira. Portanto mesmo que não esteja arrolado no art.6º, o acesso à cultura é um direito fundamental.

A segunda razão é a decorrência do acesso à cultura dos direitos expressos no art. 6º da CR/1988. A educação apenas será plenamente concebida se o indivíduo conhecer a cultura nacional e um dos modos é implementar o direito ao lazer, é proporcionar aos indivíduos o acesso a locais com grande carga cultural brasileira.

Ante essas duas exposições pode-se concluir que a CR/1988 garante aos brasileiros e estrangeiros o acesso à cultura, especialmente a nacional.

O próximo passo é conceituar o termo “cultura”. Segundo a Enciclopédia Barsa “cultura” é no aspecto antropológico “conjunto de tradições e de formas de vida, materiais e espirituais, de uma sociedade” (BARSA, 2007, p. 1726) e no aspecto sociológico “propriedade distintiva do agrupamento social humano, que compreende valores, crenças, normas e bens matérias de um determinado grupo ou sociedade” (BARSA, 2007, p. 1726). Podem ser retiradas algumas conclusões sobre o termo “cultura”. A primeira é que trata-se de um fenômeno essencialmente humano, com fortes características sociais, ou seja, apenas as pessoas em comunidade poderão desenvolver aspectos culturais. Assim é impossível falar em cultura da sociedade canina ou ainda de difícil existência de cultura do Robson Crusóé antes da chegada de Sexta-feira. Outro ponto importante é o processo de construção. A cultura não é um ponto na história de uma sociedade, mas sim uma reta construída pelos integrantes dessa. Esse aspecto é denominado aspecto intergeracional da cultura. Machado (2015) ensina que “o processo do desenvolvimento cultural vai ser encontrado em várias gerações” (MACHADO, 2015, p. 1098). Esse processo produzirá novas instituições daquela sociedade.

O conjunto desses processos históricos culturais pode ser chamado de patrimônio cultural. Continua Machado (2015), “o estabelecimento dos vínculos com as diversas fazes culturais relacionadas com as gerações humanas faz nascer o patrimônio cultural” (MACHADO, 2015, p. 1098). A CR/1988 define patrimônio cultural como:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem [...] (BRASIL, 1988).

Com o intuito de manter o assunto em evidência a CR/1988 afirmou quais bens são considerados patrimônio cultural brasileiro. Ao interpretar esse artigo junto com o anterior, é evidente a obrigatoriedade do Estado em promover políticas públicas que proporcionem o acesso ao patrimônio cultural brasileiro. Diga-se de passagem, que não poderá privilegiar um grupo formador da sociedade brasileira, todos deverão ser contemplados na execução dessas políticas públicas.

O acesso à cultura pode ocorrer de diversas formas desde o ensino escolar até a participação de uma roda de capoeira. Tendo em vista a proposta da pesquisa, o artigo se fixará apenas no cinema, considerado a sétima arte. Importante salientar que esta atividade está regulada por uma agência reguladora.

4 REGIME JURÍDICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Inicialmente as agências reguladoras surgiram em um contexto de regulação do mercado, uma vez que a exploração de determinados setores estava saindo da mão do Estado e indo para a iniciativa privada, esse processo é comumente chamado de privatização. Assim para garantir o interesse público o Estado criou agências reguladoras para regularem esses setores. Ocorre que hoje essas autarquias especiais assumiram novos objetivos, tal como a fomentação do nicho competente.

Aragão (2013) resume a atividade de uma agência reguladora como:

Atribuição de competências regulatórias, a impossibilidade de exoneração *ad nutum* de seus dirigentes, organização colegiada, a formação técnica, e a impossibilidade de recursos hierárquicos impróprios, sendo que apenas a conjunção destes elementos resultará na conceitualização de uma entidade como agência reguladora independente (ARAGÃO, 2013, p. 316).

Observa-se que essa espécie de autarquia tem características próprias para o desenvolvimento do objetivo. A principal, uma vez que salta aos olhos, é a autonomia. A agência tem que ser autônoma frente ao governo e ao mercado para a regularização mais eficaz e efetiva. Essa característica é percebida na impossibilidade da livre exoneração dos dirigentes. O Chefe do Executivo não poderá retirar o dirigente livremente, isso garante ao indivíduo uma estabilidade no momento de tomadas de decisão. Outro ponto importante das agências é o caráter técnico dos dirigentes, apenas serão aceitos como membros do corpo diretor indivíduos com alta capacidade técnica sobre o tema, como diz o art. 5º da Lei nº 9.986/2000:

o Presidente ou o Diretor-Geral ou o Diretor-Presidente (CD I) e os demais membros do Conselho Diretor ou da Diretoria (CD II) serão brasileiros, de reputação ilibada, formação universitária e elevado conceito no campo de especialidade dos cargos para os quais serão nomeados (BRASIL, 2000).

Isso será uma garantia de melhor gestão da agência. A última característica de importância para a pesquisa é a diversidade e amplitude de funções. Estas referem-se aos instrumentos necessários para a persecução do objetivo da agência. Podem ser citadas as funções normativa, fiscalizadora, sancionatória e julgadora. A primeira é a mais importante para essa pesquisa, uma vez que trata da capacidade da agência expedir normas. A agência deverá ser capaz de expedir normas para a regulação do nicho mercadológico competente; caso não possa expedir tais instrumentos, sua atuação será inócua, como explica Aragão (2013, p. 337). É importante observar que as normas expedidas devem estar de acordo com a CR/1988 e com a lei criadora da agência reguladora; isso significa que os dirigentes não poderão editar normas de acordo com suas vontades, essas deverão estar adstritas a normas superiores. A fiscalização se dará na verificação se as empresas do setor estão adequadas com o conjunto normativo existente. A terceira é decorrência da segunda, a agência poderá sancionar quando verificar que as normas não foram respeitadas pelo particular. A última é a capacidade da agência decidir sobre conflitos afetos a sua área. É importante salientar que essa característica não impossibilita a empresa de recorrer ao Poder Judiciário.

Foram criadas inúmeras agências, cada uma com seu nicho mercadológico. A responsável pelo cinema é a ANCINE, criada pela Medida Provisória (MP) nº 22.281/2001.

A ANCINE pode ser considerada uma agência reguladora de segunda geração, tendo em vista o momento em que foi criada. As agências de primeira geração surgiram no final da década de 90 e seguiam a lógica de regular o mercado recém-privatizado. Já a ANCINE

surgiu em um contexto de promover o mercado audiovisual brasileiro, após pressões da sociedade civil, especialmente as reivindicações do 3º Congresso Brasileiro de Cinema, como explica Martins (2015, p. 24).

Preliminarmente, é de suma importância a afirmação que a MP nº 22.281/2001 tem força de lei ordinária. Ela surgiu em um momento que as MPs postergariam no tempo até a decisão do Congresso Nacional, no caso estudado até os dias atuais não houve esse crivo do parlamento, assim a MP produz efeitos como se lei fosse.

O art. 1º da MP nº 22.281/2001 trata do vocabulário empregado no instrumento normativo e nas atuações da agência. Para o desenvolvimento da pesquisa o inciso V é de suma importância, uma vez que conceitua a obra cinematográfica brasileira:

[...] V - obra cinematográfica brasileira ou obra videofonográfica brasileira: aquela que atende a um dos seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

a) ser produzida por empresa produtora brasileira, observado o disposto no § 1o, registrada na ANCINE, ser dirigida por diretor brasileiro ou estrangeiro residente no País há mais de 3 (três) anos, e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 5 (cinco) anos; (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002)

b) ser realizada por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil mantenha acordo de co-produção cinematográfica e em consonância com os mesmos.

c) ser realizada, em regime de co-produção, por empresa produtora brasileira registrada na ANCINE, em associação com empresas de outros países com os quais o Brasil não mantenha acordo de co-produção, assegurada a titularidade de, no mínimo, 40% (quarenta por cento) dos direitos patrimoniais da obra à empresa produtora brasileira e utilizar para sua produção, no mínimo, 2/3 (dois terços) de artistas e técnicos brasileiros ou residentes no Brasil há mais de 3 (três) anos. (Incluída pela Lei nº 10.454, de 13..5.2002) (BRASIL, 2001).

Nota-se que a adequação em qualquer dos incisos possibilitará a classificação da produção como brasileira. Caso seja considerada como produção brasileira terá todos os benefícios previstos na MP nº 22.281/2001, inclusive a cota de tela.

O art. 2º⁶ da MP nº 22.281/2001 informa sobre as diretrizes da política nacional do cinema. Essas são base para os objetivos da agência reguladora. Desde logo é perceptível o cuidado do legislador para a promoção da cultura brasileira, através de políticas afirmativas.

⁶ Art. 2º da MP nº 22281/2001. A política nacional do cinema terá por base os seguintes princípios gerais:

I - promoção da cultura nacional e da língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e audiovisual nacional;

II - garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado;

III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatoriedade e responsabilidade editorial de empresas brasileiras;

III - programação e distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem nos meios eletrônicos de comunicação de massa sob obrigatoriedade e exclusiva responsabilidade, inclusive editorial, de empresas brasileiras, qualificadas

O art. 3º disserta sobre o Conselho Superior do Cinema, informando sobre os membros componentes e algumas atribuições. Importante salientar a presença do Ministro da Cultura.

O art. 5º cria a agência reguladora. As polêmicas sobre a ANCINE iniciam-se na vinculação com a Administração direta. A MP nº 22.281/2001 diz que é vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, contudo a interpretação do art. 10 do Decreto nº 4.858/2003, que dispõe sobre o funcionamento do Conselho Superior de Cinema, e o art. 1º do Regimento Interno da ANCINE, colocam vinculada ao Ministério da Cultura- MINC. Na prática está ligada ao MINC.

Já o art. 6º arrola os objetivos da ANCINE, que são decorrências das diretrizes da política nacional do cinema. Cita-se o artigo para demonstrar a necessidade da atuação da ANCINE para promoção do cinema nacional:

Art. 6º A ANCINE terá por objetivos:

I - **promover a cultura nacional e a língua portuguesa mediante o estímulo ao desenvolvimento da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional** em sua área de atuação;

II - promover a integração programática, econômica e financeira de atividades governamentais relacionadas à indústria cinematográfica e videofonográfica;

III - **aumentar a competitividade da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional por meio do fomento à produção**, à distribuição e à exibição nos diversos segmentos de mercado;

IV - **promover a auto-sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional** visando o aumento da produção e da exibição das obras cinematográficas brasileiras;

V - promover a articulação dos vários **elos da cadeia produtiva da indústria cinematográfica nacional**;

VI - **estimular a diversificação da produção cinematográfica e videofonográfica nacional** e o fortalecimento da produção independente e das produções regionais com vistas ao incremento de sua oferta e à melhoria permanente de seus padrões de qualidade;

VII - estimular a universalização do acesso às obras cinematográficas e videofonográficas, **em especial as nacionais**;

VIII - garantir a participação diversificada de obras cinematográficas e videofonográficas estrangeiras no mercado brasileiro;

IX - **garantir a participação das obras cinematográficas e videofonográficas de produção nacional em todos os segmentos do mercado interno e estimulá-la no mercado externo**;

X - **estimular a capacitação dos recursos humanos e o desenvolvimento tecnológico da indústria cinematográfica e videofonográfica nacional**;

XI - zelar pelo respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras (BRASIL, 2001, grifos próprios).

É evidente da leitura da maioria dos incisos a tentativa de promover as produções nacionais em face do mercado internacional. Essa promoção poderá ocorrer de diversas

na forma do § 1º do art. 1º da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, com a redação dada por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 10.454, de 13.5.2002)

IV - respeito ao direito autoral sobre obras audiovisuais nacionais e estrangeiras (BRASIL, 2001).

formas, desde questões tributárias até a cota de tela. A ideia da agência é realmente o fomento do mercado cinematográfico brasileiro. Martins (2015) sobre o tema diz que “no âmbito de sua competência de fomento, buscará estimular a diversificação da produção com vistas a aumentar a variedade cultural” (MARTINS, 2015, p. 76).

O art. 7º da MP nº 22.281/2001 arrola também as competências da ANCINE, Observa-se a competência regulatória no inciso V: – “regular, na forma da lei, as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional, resguardando a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação” (BRASIL, 2001). Outra característica apresentada é a fiscalizatória no inciso II, que dispõe: “fiscalizar o cumprimento da legislação referente à atividade cinematográfica e videofonográfica nacional e estrangeira nos diversos segmentos de mercados, na forma do regulamento” (BRASIL, 2001). A qualidade sancionatória está no inciso IV: “aplicar multas e sanções, na forma da lei” (BRASIL, 2001).

Ante as particularidades da ANCINE foi levantada a dúvida sobre a natureza jurídica de agência regulatória. Aragão (2013) ensina para dirimir qualquer dúvida:

Podemos constatar que as competências da ANCINE são mais de fomento do que de regulação propriamente dita, o que, todavia, não a descaracteriza como agência reguladora. Além da qualificação expressa conferida pelo art. 5º, o fato de possuir menos competências regulatórias que as demais agências reguladoras, não faz que não possa ser considerada como tal, até porque não há agências reguladoras que exerçam apenas competências regulatórias (ARAGÃO, 2013, p. 295).

A ANCINE apresenta características peculiares no tema de agência reguladora, principalmente a forte missão de fomentar a produção nacional, todavia essa característica não impede a caracterização da ANCINE como órgão regulador.

5 PREDOMINÂNCIA DE PRODUÇÕES INTERNACIONAIS

Tendo em vista as diretrizes da política nacional de cinema e os objetivos da ANCINE a cota de tela vem justamente para possibilitar que produções brasileiras ingressem nesse setor muito competitivo. É notável a predominância dos filmes estadunidenses nos cinemas mundiais, isso é perceptível quando é analisado as maiores bilheterias mundiais. Todas produções constante no top 10 tiveram a participação individual ou conjunta dos EUA (BOXOFFICEMOJO, 2015). Essa massificação de filmes estadunidenses serviu e serve como propaganda cultural no mundo, evidenciando a importância do setor na cultura nacional. Até 2009 o filme brasileiro “Se eu fosse você 2” de Daniel Filho tinha a maior renda

com 50.543.885,00 de reais (BRASIL, 2010, p.14), salienta-se que não foi o filme mais assistido, as produções novas tem valores de ingressos maiores que as antigas. Esse valor não chega nem perto da megaprodução do James Cameron, “Avatar” que tem bilheteria mundial de 2.787.965.087,00 de dólares (BOXOFFICEMOJO, 2015b).

Verifica-se também a predominância de filmes estrangeiros, em especial estadunidenses, nos filmes mais vistos anualmente em cinemas brasileiros. No ano de 2014 nenhum filme dos dez mais vistos era de produção brasileira. O único que falava do Brasil e sua cultura era “Rio 2”, de Carlos Saldanha. O filme brasileiro em melhor colocação foi “O Candidato Honesto”, de Roberto Santucci, na vigésima primeira posição (BOXOFFICEMOJO, 2015c).

Essa predominância de produções internacionais, especialmente estadunidenses, pode ser explicada pelo valor injetado na produção cinematográfica, que passa de dezenas de milhões de dólares. Essa grande quantidade de recursos financeiro, possibilita a contratação de atores e atrizes mais famosas, a criação de efeitos especiais mais realísticos e principalmente a uma campanha publicitária em diversos meios de comunicação e de forma massiva.

Também pode ser explicado esse predomínio estadunidense, a noção do *America Way of life*. As produções reforçam essa ideia, sendo que a América é uma área de grande influência dos Estados Unidos

Um ponto interessante da hegemonia estadunidense no cinema são as categorias do Oscar. Esse é o principal prêmio mundial de cinema. Existem outros prêmios importantes, mas nenhum tem a porosidade social do Oscar. Existem duas categorias para premiar o melhor filme, uma estadunidense e outra estrangeira. A categoria estadunidense tem o nome de “Melhor Filme” e a outra de “Melhor Filme Estrangeiro”. Obviamente que a categoria “Melhor Filme” é dominada por produções estadunidenses. Sendo que produções de outros países vencem quando é em coprodução dos Estados Unidos, cita-se como exemplo o filme *The Lord of the Rings: The Return of the King*⁷, vencedor do Oscar 2004. Excepcionalmente uma produção independente dos Estados Unidos vence, tal qual o filme *Slumdog Millionaire*⁸, que tem produção do Reino Unido.

É nítido a força de produções estrangeiras, especialmente estadunidenses, em face ao cinema nacional. Assim, com o intuito de proteger a indústria e a cultura nacional, foi idealizado a cota de tela.

⁷ O Senhor dos Anéis: O retorno do Rei.

⁸ Quem quer ser um milionário?

6 DECRETO Nº 8.386/2014

A tradição liberal sempre viu com certa ojeriza a participação do Estado na sociedade civil e no mercado, essa participação é comumente denominada de intromissão. A participação do Estado impede que o resultado eficiente seja alcançado, contudo existem falhas do mercado que devem ser por ele corrigidas. Nesse contexto emerge a cota de tela.

Esse instrumento está descrito na MP nº 22.281/2001 no art. 55:

Art. 55. Por um **prazo de vinte anos**, contados a partir de 5 de setembro de 2001, as **empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas, espaços ou locais de exibição pública comercial** exibirão **obras cinematográficas brasileiras de longa metragem**, por um número de dias fixado, anualmente, **por decreto**, ouvidas as entidades representativas dos produtores, distribuidores e exibidores.

§ 1º A exibição de obras cinematográficas brasileiras far-se-á proporcionalmente, no semestre, podendo o exibidor antecipar a programação do semestre seguinte.

§ 2º A **ANCINE** **aferrirá**, semestralmente, o cumprimento do disposto neste artigo.

§ 3º As obras cinematográficas e os telefilmes que forem exibidos em meios eletrônicos antes da exibição comercial em salas não serão computados para fins do cumprimento do disposto no caput (BRASIL, 2001, grifos próprios).

Inicialmente verifica-se que trata de uma política pública com prazo de validade, a cota de tela deverá ocorrer até o ano de 2021. Outro ponto importante é a exigência apenas para filmes classificados como longa metragem, isto é, duração superior a setenta minutos⁹.

Um dos pontos mais polêmicos é a mudança normativa através de decreto. A CR/1988 no art. 84, inciso VI¹⁰, ensina que o Presidente da República poderá expedir decretos, estes serão divididos em regulamentar e autônomo. O primeiro é aquele para regulamentar uma lei já aprovada. O segundo independe de qualquer lei e será para modificar os cargos públicos. No caso em tela o decreto será regulamentar. Importante observar que a edição do decreto será após estudos conduzidos pela agência reguladora, que dará ciência ao Presidente da República. Nesse sentido informa Martins (2015), “toda a fundamentação e os estudos que dão origem a este decreto vem da ANCINE, sendo o decreto um instrumento meramente formal, definido pela lei de criação da agência que, apenas, corrobora as análises finais da ANCINE” (MARTINS, 2015, p. 259).

⁹ Art. 1º, inciso IX, da MP nº 22.281/2001. Obra cinematográfica ou videofonográfica de longa metragem: aquela cuja duração é superior a setenta minutos (BRASIL, 2001).

¹⁰ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (BRASIL, 1988).

Por final observa-se a atuação fiscalizatória da ANCINE na aferição do respeito da cota de tela.

O Decreto nº 8.386/2014¹¹ trata da exibição de produções nacionais por sala no ano de 2015. O art. 1º¹² trata da exibição dos filmes brasileiros nos cinemas, sendo importante a observação do anexo da lei, que demonstra a quantidade de filmes brasileiros por complexo.

O art. 2º¹³ trata de uma novidade frente aos Decretos anteriores, que impede o cinema de exibir o mesmo filme em inúmeras salas. Essa norma veio para evitar o denominado efeito “Jogos Vorazes”, que chegava a comprometer metade de um complexo. Agora apenas 30% das salas podem exibir o mesmo filme. Essa norma é uma extrapolação da MP nº 22.281/2001, que versa sobre a proteção de obra nacional. Esse artigo informa que a nacionalidade do filme é independente, de modo que todas as produções devem respeitar tal regra. Assim um filme brasileiro com grande chance de realizar uma enorme bilheteria estará adstrito a esta norma. Como dito anteriormente, a norma não encontra fundamento na MP nº 22.281/2001 e nem era usada nos Decretos anteriores (8.176/2013, 7.874/2012, 7.647/2011, 7.414/2010, 7.061/2009, 6.711/2008, 6.325/2007).

Os arts. 3º e 4º¹⁴ tratam da capacidade da ANCINE de regular o mercado e o fomento da indústria nacional como consta entre os seus objetivos.

¹¹ Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras (BRASIL, 2014).

¹² Art. 1º do Decreto nº 8.386/2014. As empresas proprietárias, locatárias ou arrendatárias de salas ou complexos de exibição pública comercial ficam obrigadas a exibir, no ano de 2015, obras cinematográficas brasileiras de longa metragem no âmbito de sua programação, observado o número mínimo de dias e a diversidade dos títulos fixados em tabela constante do Anexo.

Parágrafo único. A obrigatoriedade de que trata o caput abrange salas, geminadas ou não, administradas pela mesma empresa exibidora e que integrem espaços ou locais de exibição pública comercial, localizadas em um mesmo complexo, conforme instrução normativa expedida pela Agência Nacional do Cinema - Ancine (BRASIL, 2014).

¹³ Art. 2º do Decreto nº 8.386/2014. O número mínimo de dias de que trata o art. 1º será ampliado sempre que houver exibição de um mesmo título de obra cinematográfica de longa metragem, de qualquer nacionalidade, em múltiplas salas do mesmo complexo acima dos limites fixados em tabela constante do Anexo.

§ 1º A ampliação do número mínimo de dias de que trata o caput corresponderá à soma dos excedentes diários de salas aferidos ao longo de 2015.

§ 2º Para fins do § 1º, o excedente diário de salas equivale ao número de salas que excedam os limites fixados no Anexo em cada dia (BRASIL, 2014).

¹⁴ Art. 3º do Decreto nº 8.386/2014. Os requisitos e as condições de validade para o cumprimento da obrigatoriedade de que trata este Decreto e sua forma de comprovação serão disciplinados em ato expedido pela Ancine.

Art. 4º do Decreto nº 8.386/2014. A Ancine regulará as atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica nacional e poderá dispor sobre o período de permanência dos títulos brasileiros em exibição em cada complexo em função dos resultados obtidos, com a finalidade de promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional e o aumento da produção, da distribuição e da exibição das obras cinematográficas brasileiras (BRASIL, 2014).

Observa-se que o Decreto nº 8.386/2014 segue a carga principiológica da ANCINE em proteger e fomentar a produção de filmes nacionais, contudo extrapola suas atribuições em delimitar quantidade máxima de salas de exibição por complexo.

7 O ACESSO À CULTURA E A COTA DE TELA

Após essas dissertações pode-se aferir se a cota de tela promove o acesso à cultura, respeitando as normas descritas na CR/1988.

Preliminarmente é evidente que a produção de filmes brasileiros é parte da cultura nacional, muito desses filmes tratam da formação histórica do povo brasileiro ou de alguma região, internalizando instituições nacionais. Um exemplo é o filme “O Candidato Honesto”, comédia estrelada pelo Leandro Hassun, trata de personagens folclóricos da política brasileira, mesmo que não seja o objetivo da película ela trata de uma instituição de suma importância da cultura brasileira. A possibilidade de gravação aumenta e muito a imersão cultural dos brasileiros, uma vez que pode ser exibida em qualquer lugar do território nacional simultaneamente, algo impossível para o teatro. Percebe-se que hoje o cinema é uma forma de acesso à cultura e como tal deve ser alvo de políticas públicas capazes de implementar o direito fundamental ao acesso.

A cota de tela pode ser considerada uma afronta a liberdade econômica¹⁵ e a livre iniciativa¹⁶ do mercado de reprodução cinematográfico, contudo a CR/1988 prevê que a propriedade respeitará a função social e o desenvolvimento nacional é um objetivo do País, tais institutos fornecem ao Estado o dever de promover a produção cinematográfica brasileira. A cota de tela vem como modo de proteção e fomento dessa atividade, impondo um dever para os complexos de exibição. Outro ponto relevante é o caráter transitório da política pública, vez que em 2021, caso não haja nenhuma postergação, a cota de tela deverá ser extinta.

Observa-se que a cota de tela além de proporcionar um acesso à cultura nacional de modo mais pleno, também promove o desenvolvimento das produções cinematográficas nacionais. Portanto a política de cota de tela apresenta fundamento constitucional.

Ocorre que na verificação dos filmes mais vistos no Brasil não são percebidas produções nacionais. Como informado anteriormente, no ano de 2014 nenhum dos dez filmes mais vistos foram brasileiros. No ano de 2013 dois filmes figuraram no ranking, “Minha Mãe

¹⁵ Art. 170, inciso IV, da CR/1988. - Livre concorrência” (BRASIL,1988).

¹⁶ Art. 1º, inciso IV, da CR/1988. - Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (BRASIL, 1988).

é uma Peça” e “Até que a Sorte nos Separe 2” (BOXOFFICEMOJO, 2015d). Em 2012 também figuraram dois filmes na lista dos dez mais vistos, “De pernas para o ar” e “Até que a Sorte nos Separe” (BOXOFFICEMOJO, 2015e). Em 2011 não houve nenhum brasileiro na lista. O melhor colocado foi o filme “Cilada.com” na décima sétima posição, contudo é interessante informar que o filme “Rio”, que trata da fauna e da cultura brasileira, teve a segunda maior bilheteria (BOXOFFICEMOJO, 2015f). O ano de 2010 foi particularmente bom para a indústria brasileira, três filmes ficaram nas dez maiores bilheterias, sendo que o filme mais visto foi “Tropa de Elite – O inimigo agora é outro” (BOXOFFICEMOJO, 2015g). No ano de 2009 dois filmes nacionais figuraram na lista, “Se eu fosse você 2” e “Mulher Invisível” (BOXOFFICEMOJO, 2015h). Por fim, no ano de 2008, apenas o filme “Meu Nome não é Johnny” ficou nas dez bilheterias (BOXOFFICEMOJO, 2015i). Importante salientar que durante todo esse período estava em vigor a cota de tela. Em uma lista dos 70 filmes mais vistos com corte de dez anuais, apenas nove filmes eram produções nacionais, cerca de 13% dos filmes. Além disso, não houve um aumento progressivo durante os anos. Isso demonstra que há uma defasagem no acesso à cultura brasileira através do cinema e que a cota de tela não está sendo capaz de suprir essa falha.

Mesmo com a aparente ineficácia da cota de tela, ela possibilita que as produções nacionais tenham o espaço de reprodução, caberá agora aos consumidores procurarem os filmes nacionais, que são expressões da cultura brasileira.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Face ao exposto, conclui-se que a cota de tela favorece o acesso ao direito fundamental à cultura e arte. O cinema é uma das inúmeras formas de registro da cultura de um povo. Prova disso é a utilização massiva do cinema estadunidense na Guerra Fria. Assim, as produções nacionais são representantes da cultura brasileira, devendo ter a proteção estatal pertinente. Além disso, devem ser alvos de políticas públicas de promoção social.

A cota de tela vem justamente para implementar o acesso à cultura, promovendo a participação de filmes brasileiros no mercado cinematográfico. Este é conhecido por ser oligopolístico, impedindo assim a entrada de produtores menores. A regra geral é que necessita de enorme volume de capital para conseguir inserir um filme em cartaz e mais dinheiro ainda para colocar em salas suficientes para uma grande arrecadação. No momento que a cota de tela cria um percentual mínimo de filmes, garante o mercado para o lançamento

de produções domésticas. Contudo, não é certa a eficácia da medida, uma vez que depende dos consumidores a compra dos bilhetes de filmes nacionais.

Nos anos estudados verificou-se que não houve grandes modificações no mercado brasileiro. Nenhum ano apresentou predominância de filmes nacionais. Todavia, o ano de 2010 teve uma boa performance dos filmes brasileiros, quando comparados aos demais. Essa performance se deu pela continuação do filme mais pirateado da história do Brasil e dois filmes com forte temática religiosa. Salienta-se que os filmes com temática da violência nas áreas de relevante interesse social apresentam grande imersão na cultura brasileira. Quando o filme *Tropa de Elite* foi pirateado, foi um enorme sucesso, que se repetiu com a continuação no cinema. Outro filme com temática parecida foi *Cidade de Deus* de Fernando Meirelles. Por sua vez, *Kátia Lund*, que também teve grande êxito, não foi analisado nesta investigação porque ainda não existia a cota de tela na época de lançamento do filme.

Mesmo que não tenha surtido um efeito imediato, a cota de tela, que tem base constitucional, promove a produção artística nacional. A medida é constitucional, porque cria certas amarras para as salas de exibição, mas em hipótese nenhuma retira a liberdade econômica delas. Nesse ínterim, a política pública deve ser constantemente avaliada para a verificação da efetividade.

Todavia, a exigência do art. 2º do Decreto nº 8.386/2014 pode prejudicar a produção nacional, uma vez que impede um acesso massivo a determinadas obras. Cita-se como exemplo novamente o filme “*Tropa de Elite 2*”. Caso José Padilha fizesse uma continuação, a procura no final de semana de estreia do filme seria enorme, mas ficaria adstrito à regra, uma vez que engloba filmes de qualquer nacionalidade. Também é necessário afirmar que esse artigo do decreto não apresenta fundamento legal na MP nº 22.281/2001, o que configura uma extrapolação do poder normativo da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

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

BARSA. Cultura. In: **Enciclopédia Barsa Universal**. São Paulo: Barsa Planeta, 2007. v. 5. p. 1417-1776.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 7. tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOXOFFICEMOJO. Bilheteria *Avatar*. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/movies/?id=avatar.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema Mundial. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/alltime/world/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2008. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2008&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2009. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2009&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2010. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2010&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2011. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2011&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2012. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2012&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2013. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/?yr=2013&p=.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BOXOFFICEMOJO. Maiores Bilheterias do cinema no Brasil ano de 2014. **Box Office Mojo**. Disponível em: <<http://www.boxofficemojo.com/intl/brazil/yearly/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Agência Nacional de Cinema. Informe de Acompanhamento de Mercado: SADIS - Agregado, 2009. Informe anual 01. **Agência Nacional do Cinema**, 2009. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/media/SAM/Informes/2009/InformeAnual2009.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Agência Nacional de Cinema. Regimento Interno. **Agência Nacional do Cinema**. Disponível em: <<http://www.ancine.gov.br/sites/default/files/anexos/RDC%2059%20-%20ANEXO%20-%20REGIMENTO%20INTERNO.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 4.858, de 13 out. 2003. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Superior do Cinema, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 14 jan.

2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4858.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.325, de 27 dez. 2007. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 28 dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6325.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.711, de 24 dez. 2008. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 26 dez. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6711.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.061, de 30 dez. 2009. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 30 dez. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7061.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.414, de 30 dez. 2010. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 31 dez. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7414.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.647, de 21 dez. 2011. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras. **Diário Oficial**, Brasília, 22 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7647.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 7.874, de 27 dez. 2012. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras. **Diário Oficial**, Brasília, 28 dez. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7874.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.176, de 27 dez. 2013. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras. **Diário Oficial**, Brasília, 30 dez. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8176.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.386, de 30 dez. 2014. Dispõe sobre a obrigatoriedade de exibição de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras. **Diário Oficial**, Brasília, 31 dez. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8386.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.986, de 18 jul. 2000. Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 19 jul. 2000.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9986.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 jul. 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Medida Provisória nº 22.281-1, de 06 set. 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 10 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2228-1.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

HENKES, Silvana Lúcia; GASTAL, Alexandre Fernandes; MIELKE, Priscila Venzke O direito-dever à cultura e à preservação do patrimônio cultural. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, nº 20, p. 231-255, jul./dez. 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Vinícius Alves Portela Martins. **Agência Nacional do Cinema – ANCINE: comentários à Medida Provisória nº 2228-1/01, ao Decreto nº 4121/02 e à Lei 12485/11**. São Paulo: Atlas, 2015.