

**INFRA-ESTRUTURA CULTURAL E AS  
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS:  
PERSPECTIVAS NO SEGMENTO  
DE SALAS DE EXIBIÇÃO**

***CULTURAL INFRA-STRUCTURE AND PUBLIC-PRIVATE  
PARTNERSHIPS: PERSPECTIVES ON THE  
EXHIBITION SEGMENT***

*Ronaldo Rios Albo Junior*

*Procurador da Fazenda Nacional, pós-graduando em Direito Processual Civil  
Moderno pelo Instituto Superior do Ministério Público do Estado do Rio de  
Janeiro – ISMP/AMPERJ e graduado em Direito pela UERJ*

*Sérgio Lourenço Bezerra Ferreira Reis*

*Especialista em Regulação da Agência Nacional do Cinema – ANCINE, mestre em  
direito pela Universidade Cândido Mendes e graduado em Direito pela UERJ*

**SUMÁRIO:** Introdução e Aspectos Constitucionais; 1 Política Cultural e Legitimidade Constitucional dos Entes Federativos; 2 O Acesso à Cultura; 3 A Obra Audiovisual como Bem Cultural; 4 A Cadeia Produtiva do Audiovisual; 4.1 Cinema Digital; 5 Princípio da Subsidiariedade; 6 Parceria Público-Privada; 6.1 Valor mínimo das Parcerias Público-Privadas no âmbito federal; 6.2 Valor Mínimo das Parcerias Público-Privadas nos Estados Membros; 7 Fontes de Financiamento para as Parcerias Público-Privadas; 7.1 Leis Estaduais e Municipais de Parceria Pública-Privada; 7.2 Fundo Setorial do Audiovisual; 7.3 Programa Cinema Perto de Você; 8 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O artigo tem por finalidade analisar a viabilidade de um modelo de parceria público-privada voltado à criação e desenvolvimento de infra-estrutura cultural, mais especificamente a uma espécie de bem cultural que são as obras audiovisuais e cinematográficas. Trata-se da concretização de dispositivos constitucionais relacionados ao acesso à cultura, assim como um mecanismo de fomento regulatório.

**PALAVRAS-CHAVES:** Acesso à Cultura, Patrimônio Cultural, Parceria Público-Privada, Infra-estrutura.

**ABSTRACT:** This article analyses the possibility of public-private partnerships related to the creation and development of cultural infrastructure, specifically to audiovisual and cinematographic works. It is the concretization of legal grounds which state the access to culture as a constitutional right, as well as a regulatory mechanism focused on the development of this market segment.

**KEYWORDS:** Access to Culture, Cultural Heritage, Public-Private Partnerships, Infra-structure.

## INTRODUÇÃO E ASPECTOS CONSTITUCIONAIS

No Brasil, assim como em outros países do mundo, as políticas públicas voltadas para a ampliação do acesso à cultura eram em grande parte desenvolvidas pelo Estado, principalmente no âmbito federal. No entanto, com a mudança da conjuntura política, econômica e social ocorrida na década de 90, houve uma alteração de um modelo anterior onde havia a intervenção direta do Estado nas mais diversas áreas para um modelo diferente em que existe a ascensão de uma ideologia política voltada a diminuição do tamanho do Estado e o enxugamento do orçamento público, o que inclui uma atuação subsidiária do Estado nos mais diversos setores, incluindo a área cultural. Derivada de tal alteração conjuntural houve a necessidade de alteração do formato até então existente buscando um modelo que fosse mais adequado ao modelo político vigente<sup>1</sup>, surge a necessidade do Estado rever sua política cultural e torná-la mais adequada a nova realidade do país e ao mesmo tempo viabilizar a concretização do estabelecido no artigo 215 da CRFB/882 que estabelece que a política cultural do país tem como um dos pilares o acesso à cultura.

Sob uma perspectiva coletiva, observa-se uma significativa deficiência na parte de infra-estrutura cultural que permita à parte da população o acesso à cultura. Tal deficiência é bastante significativa na área audiovisual e principalmente nas cidades brasileiras de médio e pequeno porte que não são atendidas satisfatoriamente pela iniciativa privada por conta da falta de interesse comercial dos agentes exibidores nestes mercados.

---

1 No setor audiovisual existe o exemplo da EMBRAFILME, tal empresa criada no ano de 1969 dentre suas atribuições operava como uma distribuidora de filmes nacionais, se tornando num segundo momento co-produtora de obras audiovisuais nacionais. Tal empresa pública realizava uma intervenção direta no mercado. Com as mudanças de política econômica ocorridas no país a partir de 1990, durante o governo do presidente Fernando Collor, a Embrafilme foi extinta. Percebendo-se que não haveria uma auto-sustentabilidade da iniciativa privada brasileira na área cinematográfica, em 2001 ocorre uma mudança de paradigma com a criação da ANCINE – Agência Nacional do Cinema. Tal agência reguladora, com um viés moderno associado a noção de Estado regulador, possui dentre suas atribuições o fomento à indústria cinematográfica e audiovisual.

2 Artigo 215, CRFB/88

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

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

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

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Desta forma, vislumbrando-se a aplicação do princípio da subsidiariedade e os novos paradigmas da gestão pública, entende-se que pode ser estabelecido um modelo de desenvolvimento da política cultural que envolva tanto entes públicos quanto atores privados. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo estabelecer a viabilidade de um modelo de parceria público-privada para a concretização de uma política cultural, mais especificamente na parte de infra-estrutura, que permita o acesso às obras artísticas audiovisuais, principalmente as nacionais, em localidades que estão alijadas do processo de democratização da cultura.

## **1 POLÍTICA CULTURAL E LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DOS ENTES FEDERATIVOS**

Para a discussão da política cultural, faz-se necessário tecer alguns comentários acerca da competência para atuar na matéria. Sob a perspectiva da competência legislativa dos entes federados, dispõe o inciso IX do artigo 24 da CRFB que, além do governo federal, os estados-membros e o distrito federal também têm competência para legislar sobre a matéria cultural. Complementarmente, na forma do inciso V do artigo 23 da CRFB, é estabelecida uma competência comum do governo federal, estados, distrito federal e municípios para proporcionar meios de acesso à cultura.

Desta forma, constata-se que a CRFB/88 no que se refere à matéria cultural teve como objetivo descentralizá-la do governo federal<sup>3</sup> ao atribuir competência para os outros entes federativos. Ou seja, a própria regra constitucional vislumbra a necessidade de delegar às mais diversas regiões e localidades do país a possibilidade destes se organizarem de uma forma mais apropriada e conforme suas peculiaridades culturais. Observada a competência legislativa, tem-se que os vários entes poderão buscar formas próprias para solucionar questões relativas a infra-estrutura cultural. No presente trabalho, posteriormente, será discutida a possibilidade de estados e municípios estabelecerem modelos próprios de parcerias público-privadas como uma forma de estimular a criação de infra-estrutura cultural.

## **2 O ACESSO À CULTURA**

Para se abordar acesso à cultura é preciso analisar dois itens que são distintos embora interajam intensamente e são essenciais dentro desta noção. O primeiro é o de bem cultural que será o produto cultural consumido pela coletividade e que pode admitir várias formas de expressão, tais como filmes, livros, espetáculos de dança, teatro e música. O segundo item é a

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 172-185

infra-estrutura, ou seja, o local onde haverá o contato entre o bem cultural e o público. Em certos casos a estrutura necessária é bastante simples, mas em outros casos pode ser um tanto complexa e demandar pesados investimentos.

Dentro deste contexto, é necessário observar que o investimento na produção de bens culturais é um tanto quanto relevante e na atualidade pode ser observado tanto o investimento privado, como o intenso uso de dispositivos de renúncia fiscal que permitem o investimento em projetos culturais nas mais diversas áreas. Tais projetos em sua maioria estão voltados à elaboração de produtos culturais. No entanto, para que venha a ocorrer um efetivo acesso à cultura não basta somente a existência de um “espetáculo”, é também necessário se criar espaços onde tais bens culturais possam ser veiculados e assistidos pela coletividade. Portanto, a existência de infra-estrutura cultural é tão importante quanto os bens culturais, para que possa ser concretizada a idéia de acesso à cultura.

Como questão que atinge diretamente o acesso à cultura, tem-se o fato de existirem custos afundados e mobiliários significativos para o estabelecimento de tal infra-estrutura, assim como uma significativa complexidade de manutenção e gestão da infra-estrutura cultural. Desta forma, existe uma concentração da infra-estrutura cultural nos grandes centros urbanos e em regiões onde existe um maior poder aquisitivo, como pode ser observado no gráfico abaixo:

Faixa de População dos Municípios	Total Municípios	Municípios com cinema	% de municípios, desta faixa de população, com cinema	Qtd de salas de cinema nestes municípios	% salas de cinema sobre total
menos de 10.000	2638	5	0,19%	5	0,24%
10.001 a 20.000	1381	8	0,58%	9	0,43%
20.001 a 50.000	964	81	8,40%	90	4,29%
50.001 a 100.000	301	118	39,20%	174	8,30%
100.001 a 500.000	193	143	74,09%	635	30,28%
acima de 500.001	31	31	100,00%	1182	56,37%
Total	5.508	386		2.095	

Fonte: IBGE (Censo 2000); Sistema de Registro - ANCINE; Nielsen; SICOA e levantamento da Superintendência de Acompanhamento de Mercado - ANCINE.

Observa-se que a falta de dispersão da infra-estrutura gera por si só algumas distorções, em que a maioria dos projetos culturais fica restrito a alguns locais onde o perfil do público também tem

certas características, ficando inviável para os produtores elaborar trabalhos que fujam de certos temas afetos aquele determinado público, desestimulando a diversidade cultural. Outra distorção, ainda mais grave, é a existência de uma grande parte da população que não tem acesso a qualquer bem cultural, inclusive bens culturais que são eventualmente produzidos com receitas públicas e que deveriam beneficiar a coletividade como um todo.

Ainda sobre a infra-estrutura cultural, é preciso estabelecer que o paradigma a ser criado não é o de criar somente um acesso eventual à cultura, tais como projetos de lona cultural ou caminhões com projetores que eventualmente levam cinema as localidades. Estes projetos tem o seu valor, mas não podem ser o paradigma. A idéia é de estabelecer um espaço onde possa ser otimizada a experiência social, associada aos bens culturais e, em última instância, servir de suporte para a formação de uma massa crítica local, que venha também a produzir bens culturais para absorção local, regional, nacional, e, até mesmo internacional. E ainda, criar uma memória histórica do local associada à cultura.

Desta forma, fica clara a necessidade do estabelecimento de um mecanismo de política pública<sup>4</sup> voltado para a criação de infra-estrutura cultural de uma forma mais democrática e ampla, para concretização do preceito constitucional de acesso à cultura, observando-se uma forma em que sejam otimizados os interesses públicos<sup>5</sup> e privados associados ao tema.

### 3 A OBRA AUDIOVISUAL COMO BEM CULTURAL

Dentro dos diversos bens culturais existentes temos a obra audiovisual, cuja definição legal<sup>6</sup> consta tanto na lei de direitos de autor, como na lei que criou a política nacional do cinema e a ANCINE – Agência Nacional do Cinema. Há uma definição de bem cultural bastante pertinente do professor Silvio Zanchetti<sup>7</sup> no

4 VALENTE, Manoel Adam Lacayo. A Dimensão Jurídica Constitucional na Formulação de Políticas Públicas, uma perspectiva a ser explorada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº. 239, p. 127-138, Renovar, jan./mar. 2005.

5 BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 239, p. 1-31. Renovar, Jan-Mar 2005.

6 Art. 5º, VIII, “i” da Lei de Direitos Autorais – Lei No. 9.610/98  
VIII - obra:

i) audiovisual - a que resulta da fixação de imagens com ou sem som, que tenha a finalidade de criar, por meio de sua reprodução, a impressão de movimento, independentemente dos processos de sua captação, do suporte usado inicial ou posteriormente para fixá-lo, bem como dos meios utilizados para sua veiculação; Art. 1º, I, da M.P. 2.228-1/2001

I - obra audiovisual: produto da fixação ou transmissão de imagens, com ou sem som, que tenha a finalidade de criar a impressão de movimento, independentemente dos processos de captação, do suporte utilizado inicial ou posteriormente para fixá-las ou transmiti-las, ou dos meios utilizados para sua veiculação, reprodução, transmissão ou difusão;

7 ZANCHETTI, Silvio, (org.) *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado*. UFPE, Recife, 2002.

seguinte sentido: “*Bens culturais são produtos que expressam valores, idéias, atitudes, visões de mundo e as diversas formas de expressão artística humana. Eles oferecem uma informação ou análise sobre o mundo.*” Tais definições sendo interpretadas sob um filtro constitucional deixam claro que uma obra audiovisual é também um bem cultural. Como bem cultural deve ser também considerada a noção de que este deve estar acessível à coletividade.

Ainda dentro da linha de pensamento do professor Zanchetti, cabe ressaltar que tais bens culturais possuem diversos tipos de valores que, em geral, se complementam e se intercambiam. Preliminarmente, existe o valor econômico que está relacionado ao uso que pode ser dado a estes bens quando inseridos no mercado, havendo direta relação com o aporte econômico, aumento da renda e do emprego nos mercados a eles associados. Complementarmente, existe o valor de opção que é o valor dado a bens que poderão ser usados no futuro, ou seja, é um valor dado por possíveis consumidores de bens ou serviços para preservar a possibilidade (opção) de consumí-los ou usá-los no futuro. No patrimônio arquitetônico é comum acontecer com sítios urbanos degradados por décadas e que passam a ser valorizados por décadas posteriores, *e.g.*, o Pelourinho em Salvador, e, na área audiovisual, são os filmes considerados sem importância quando de sua realização e que se tornam “*cults*” posteriormente. Há ainda o valor de existência que é o valor dado aos bens culturais pelo simples fato de existirem, ou seja, na singularidade do bem. Tal noção baseia-se também na irreversibilidade, entendida como se tais bens se destruídos não mais poderão existir. De certa forma, o valor de existência dos bens culturais inclui os valores histórico, artístico, cognitivo e cultural.

Neste contexto, observa-se que a obra audiovisual possui diversos valores e peculiaridades que a tornam interessantes, tais como a reprodutibilidade, a diversidade temática, dentre outros. O fim de uma obra é também integrar o patrimônio cultural de nossa sociedade.

#### 4 A CADEIA PRODUTIVA DO AUDIOVISUAL

Em momento anterior no presente trabalho, foi abordada de uma forma sucinta a noção de uma cadeia produtiva cultural em que estariam presentes somente dois elementos, o produtor do bem cultural e o local de exibição do bem cultural. Esta dualidade é bem simplista e não teve a intenção de ser conclusiva, mas tão somente ilustrativa, tendo em vista que a prática dos diversos segmentos conduz a modelos mais simples de cadeia produtiva, assim como mais complexas, sendo sempre necessária

uma análise mais detalhada de cada caso específico<sup>8</sup>. No presente trabalho, a análise da cadeia produtiva recairá especificamente sobre a cadeia produtiva da obra cinematográfica, que é uma das espécies inseridas no gênero da cadeia produtiva do audiovisual.

Partindo do gênero para a espécie, na cadeia produtiva da obra audiovisual, existem três figuras básicas: o produtor, o distribuidor e o exibidor. O produtor é responsável pela produção da obra audiovisual, ou seja, gerir e estruturar as diversas etapas que compõem a elaboração da obra, que em seu final é, por exemplo, um filme de longa-metragem. O distribuidor é aquele que faz com que a obra audiovisual chegue aos diversos canais de veiculação e comercialização de obras audiovisuais. Desta forma, o distribuidor atua para que uma obra venha a ser exibida em salas de exibição, comercializada no formato de DVD, para venda direta ou disponibilizada em locadoras, negociada para veiculação em televisão e outras formas de comercialização. Por fim há o exibidor e figuras equiparadas que ocupam o final da cadeia produtiva e que tem por objetivo realizar o contato entre a obra audiovisual e um determinado público.

Dentro da espécie da cadeia produtiva do mercado cinematográfico, haverá o seguinte formato. O produtor será associado a produção de obras audiovisuais de longa-metragem voltadas para a exibição em cinemas. O distribuidor, apesar da amplitude que pode ser dada ao termo, será aquele agente voltado para a distribuição de obras audiovisuais para exibição em salas de exibição. O exibidor será focado naquele que exhibe obras audiovisuais em salas de exibição e gere a infra-estrutura utilizada para tal exibição.

#### 4.1 CINEMA DIGITAL

A cadeia produtiva do mercado cinematográfico tende a sofrer um significativo impacto por conta das novas tecnologias que foram desenvolvidas e chegam paulatinamente ao mercado, assim como outras que estão em avançado estágio de desenvolvimento<sup>9</sup>. As novas tecnologias acarretarão alterações nas formas de operacionalizar tal cadeia e nas funções das figuras da cadeia produtiva e permitirão uma evolução da possibilidade de acesso as obras audiovisuais.

---

<sup>8</sup> A cadeia produtiva dos bens culturais pode variar significativamente conforme o bem, daí a necessidade de análise de cada caso em específico. A título exemplificativo pode ser mencionada a cadeia produtiva da literatura em que existe o escritor, o agente, a editora, livrarias e outros meio de vendas e as relações envolvendo tais agentes é um tanto quanto peculiar.

<sup>9</sup> DÓRIA, Carlos Alberto. *Os Federais da Cultura*. São Paulo: Biruta, 2003. p. 163-171. Nesta obra o autor reflete sobre alguns aspectos acerca do impacto das novas tecnologias no audiovisual e faz uma reflexão sobre as perspectivas para o cinema brasileiro.

Do ponto de vista prático, as novas tecnologias que utilizam o formato digital permitiram significativa diminuição dos custos de produção de obras cinematográficas, havendo no mercado equipamentos mais baratos para operações que vão desde a captação das imagens e sons até a edição e finalização. A distribuição também já dispõe de empresas que operam com mecanismos tecnológicos, que permitem a distribuição de obras audiovisuais por internet aos pontos mais remotos do território, reduzindo os custos anteriormente existentes de cópias dos filmes, assim como o tempo para que uma obra chegue a mercados mais distantes. A área de exibição acaba se beneficiando indiretamente das evoluções ocorridas nas outras áreas, por estar no fim da cadeia produtiva, e da diminuição dos custos dos novos equipamentos de projeção e áudio, mas como uma parte significativa dos seus custos está associada a infra-estrutura e construção, as vantagens das novas tecnologias acabam sendo menores.

Portanto, se existe uma queda no valor de produção que permite uma maior produção de filmes que permite uma maior diversidade de conteúdo, tal diversidade ao encontrar os mais diversos nichos e perfis quando disponibilizado para o público será uma forma indireta de estímulo ao acesso à cultura. Se existem novas tecnologias de distribuição de filmes que diminuem em muito os custos de distribuição e permitem maior agilidade e acesso as obras audiovisuais. Conclui-se que o grande problema para a concretização do acesso à cultura está na parte de exibição dos filmes, que é um segmento mercado centralizado, tanto no que se refere aos grupos empresariais como no que diz respeito ao aspecto geográfico. Fica premente a necessidade de investimento em infra-estrutura de salas de exibição com a finalidade de concretizar o preceito constitucional de acesso à cultura.

## 5 PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

Dentro da abordagem já realizada do problema relativo ao acesso à cultura, mais especificamente em relação aos bens culturais audiovisuais e a falta de infra-estrutura que permita a democratização do acesso a tais bens, é necessário estabelecer um princípio norteador que funcionará como referência para o modelo a ser adotado na solução do problema. Na hipótese em tela, tem-se o princípio da subsidiariedade, entendido como um princípio que busca uma relação equilibrada entre o poder público e a livre iniciativa e tem por objetivo estabelecer uma distribuição subsidiária das competências e poderes, com a finalidade de atender as demandas coletivas do modo mais eficiente, no sentido de conseguir o melhor resultado com o menor dispêndio de recursos. Fica em voga o papel do Estado como um ente que fomenta e estimula a atividade dos indivíduos e apóie a livre iniciativa.

Sob um enfoque mais prático, se uma atividade empreendedora puder ser concretizada de forma eficiente por um empreendedor ou pelo Estado, tal atividade deverá ser realizada por aquele que estiver no plano mais baixo, ou seja, o empreendedor. Desta forma, a atividade de exibição cinematográfica pode, e, em regra é, executada por grupos empresariais. No entanto, existirão hipóteses nas quais tais grupos empresariais não realizaram certos empreendimentos por falta de viabilidade econômico-financeira. Nestas situações em que não é possível o fechamento da equação econômica, o Estado, tendo por base o relevante interesse público relativo ao acesso à cultura, poderá atuar de forma pontual para viabilizar o empreendimento, tendo como contrapartida o retorno social que será conferido pela infra-estrutura estabelecida. Fica claro que, nesta hipótese, sob uma perspectiva do princípio da subsidiariedade, o Estado não precisa intervir diretamente, como por exemplo, construindo infra-estrutura exibidora própria e de sua titularidade, uma vez que é possível estabelecer um modelo em que o Estado somente atue pontualmente para fornecer subsídios que sirvam para viabilizar a iniciativa.

Desta forma, o Estado irá atuar como um agente fomentador, que permitirá a viabilização de uma atividade que goza de significativo interesse público. Dentro desta noção de fomento, cabe citar a professora Sílvia Faber Torres que escreve “...cabendo à autoridade pública estimular, ajudar e promover diretamente os grupos sociais por meio de determinadas medidas positivas. Esse, inclusive, é o conteúdo precípuo do princípio da subsidiariedade que, como princípio de ajuda (*subsídium*), exige que o Estado facilite, impulse e oriente a ação dos indivíduos e entes intermédios, sem, contudo, substituí-los.”<sup>10</sup> Cabe ainda mencionar o ensinamento do professor Marcos Juruena Villela Souto que estabelece o fomento<sup>11</sup> como uma das principais técnicas de intervenção regulatória, ao influir no mercado com o objetivo de estimular investimentos privados em certos setores, o que não viria a ocorrer sem o incentivo decorrente da política pública.

Como instrumentos de concretização do princípio da subsidiariedade são operacionalizados os mais diversos mecanismos que vão desde a concessão de serviços públicos a agentes privados, até mecanismos fiscais de estímulo a produção e a comercialização. Na hipótese deste trabalho, entende-se que melhor abordagem para solucionar o problema seria através de parcerias público-privadas, em que a atuação do agente público seria no sentido de custear parte dos custos afundados do projeto de construção de infra-estrutura, de forma a torná-lo viável sob a perspectiva econômica, e, em contrapartida,

10 TORRES, Sílvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 131

11 SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 104-105. Em seu texto o professor menciona exemplificativamente as seguintes formas de fomento: incentivos tributários, garantias, subsídios, empréstimos, assistência técnica e privilégios especiais.

o agente privado, quando a estrutura estiver em operação, deverá reembolsar de forma direta e também indireta o agente público.

## 6 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Dentro da noção de subsidiariedade e tendo como horizonte a idéia de que as parcerias público-privadas podem ser uma das soluções para o problema da falta de infra-estrutura que acarreta a falta de acesso a bens culturais, faz-se necessário abordar alguns pontos acerca destas parcerias público-privadas.

Inicialmente, cabe definir o que são as parcerias público-privadas. A definição legal do artigo 2º da Lei No. 11.079/04<sup>12</sup> é um tanto quanto diminuta e muito próxima à noção de concessão<sup>13</sup>, o que autoriza diversas interpretações. Se por um lado um conceito legal em aberto pode ser negativo, por gerar uma certa instabilidade jurídica, existe também um aspecto positivo, ao se permitir que sejam dadas interpretações mais amplas que permitam ao intérprete e aplicador do texto legal a formação de definições que atendam demandas específicas e setoriais dos mais dinâmicos mercados<sup>14</sup>.

Dentro da experiência internacional, tem-se uma definição bastante completa usada em Portugal onde o Decreto-Lei No. 86/2003 estipula no item 1 de seu artigo 2º.:

Para os efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

12 Lei No. 11.079 de 30 de dezembro de 2004

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

13 FREITAS, Juarez. Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desafios regulatórios. *A e C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*. Belo Horizonte, ano 6. n. 23. p. 148. jan./mar. 2006.

14 Dentro deste contexto cabe menção a definição do Professor Yescombe de Parcerias público-privadas seriam "*public-private partnership, a contract under which a private-sector party invests in a Facility to provide a public service to or on behalf of the public sector*". Tal definição, mais restritiva do que a definição legal brasileira é bastante interessante mas acaba por ser uma limitadora da adoção do modelo de parcerias público-privadas em situações onde ela efetivamente poderia ser considerada. Ademais, a definição do professor Yescombe se trazida para o ordenamento brasileiro estaria mais próxima a noção de concessão de serviços públicos do que a uma aceção de parceria público-privada. YESCOMBER, E.R. "*Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*" Oxford, Grã-Bretanha: Butterworth-Heinemann, primeira edição, 2007. p. 345.

Tal definição cria um amplo espaço de atuação que permite a inserção de projetos com os mais diversos escopos.

Ainda na experiência internacional, caber trazer as definições do professor Yescombe<sup>15</sup>, na qual tem-se que o modelo de parceria-público privada desenhada neste trabalho estaria mais próxima a uma noção de parcerias público-privadas “*policy-based*” ou “*programme-based*” ou, ainda, dentro de um mecanismo de “*Full*” *Private Finance Initiative*, nas modalidades em que são fornecidos bens de infra-estrutura para uso público, mas o risco da iniciativa não pode ser toda do setor privado, assim como também não pode ser toda do parceiro público, havendo uma contraprestação do agente público com base na disponibilidade daquela estrutura.

Na hipótese tratada neste trabalho, tem-se um modelo em que a propriedade é privada e estará executando funções públicas e privadas ao mesmo tempo e a contrapartida pelas funções públicas desenvolvidas poderá se dar através de investimentos ou outros aportes na construção da infra-estrutura, que será gerida pelo parceiro privado.

Desta forma, para fins do presente trabalho, será utilizada como definição de parceria público-privada, o contrato através do qual entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma atividade voltada a satisfação de uma necessidade coletiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.

Observado o texto da Lei No. 11.079/04 existe dificuldade em inserir o presente modelo dentro das modalidades previstas na lei, *i.e.*, modalidade de concessão patrocinada ou modalidade de concessão administrativa<sup>16</sup>. Pode-se entender que estaria mais próximo a uma modalidade de concessão patrocinada, em que as contrapartidas previamente estabelecidas e um desconto no valor do ingresso<sup>17</sup>, que permita um amplo acesso, seriam um retorno social dos valores gastos pelo agente público na construção da infra-estrutura.

15 YESCOMBER, op. cit., p. 3-9.

16 Lei No. 11.079 de 30 de dezembro de 2004  
Art. 2º

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

17 A noção de valor do ingresso é distinta da noção jurídica de tarifa sendo necessária uma interpretação ampliativa e pouco técnica da lei ou uma alteração do texto legal de forma a admitir outras formas de remuneração que não somente a tarifa.

Cabe também abordar a questão da repartição dos riscos do empreendimento tendo em vista que este é um dos pontos essenciais do modelo de parcerias público-privadas. Desta forma, tem-se que diferente de um empréstimo contraído em instituição pública ou privada de atividade bancária ou afim onde o risco é assumido somente na forma de um empréstimo, nas parcerias público-privadas existe uma fusão de interesses envolvidos que demanda uma devida divisão de responsabilidades, atribuições e também dos riscos. No modelo deste trabalho tem-se que o parceiro privado assume os riscos relativos a concretização e execução do projeto, assim como pela gestão o que por si questões bastante complexas. Por outro lado, o parceiro público além do suporte financeiro tem também a responsabilidade de auxiliar o parceiro privado com os instrumentos ao seu alcance tendo em vista que o objetivo é a realização do objeto contratado e não o mero pagamento de um empréstimo. Desta forma, a atuação do parceiro público não está somente dirigida a uma garantia de execução em caso de inadimplemento, mas em uma parceria que busca atingir resultados sociais que lhe deram origem. Tal diferença, apesar de parecer sutil, estabelece um parâmetro de interpretação para situações que envolvam tanto riscos ordinários como riscos extraordinários no sentido de que deve-se buscar não prejudicar a finalidade pública inerente ao projeto.

#### **6.1 VALOR MÍNIMO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ÂMBITO FEDERAL**

Um aspecto relevante diz respeito ao valor mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) estabelecido no § 4º do artigo 2º da Lei 11.079/04. Apesar de existirem projetos de infra-estrutura cinematográfica que atinjam tal valor mínimo, este poderá não ser eficiente sob a perspectiva de uma política cultural. Em outras palavras, para se apurar a eficiência de uma política pública deverá ser aferido se é melhor abrir 10 salas de cinema num único complexo em certa localidade ou se é melhor distribuir o mesmo número de 10 salas de cinema em 4 localidades distintas. Na primeira hipótese de um único complexo de 10 salas, provavelmente seria alcançado o valor de vinte milhões de reais. Por outro lado, se for mais interessante uma política de descentralização do investimento em infra-estrutura cultural, a segunda hipótese não será viável, já que haveria uma diluição do investimento de vinte milhões de reais entre quatro parceiros privados o que não permitiria alcançar o valor mínimo legal para adoção do modelo de parceria. Ainda nesta segunda hipótese, poderia ser verificado se uma suposta Sociedade de Propósitos Específicos direcionada a concretização de um projeto envolvendo pluralidade de salas de exibição, atenderia ao requisito do valor mínimo, mesmo sabendo que haveria o risco de ficar caracterizado o fracionamento do objeto ou que não seria atendida de forma plena o objetivo da política cultural. Desta forma, seria mais eficiente que a redação do inciso I do §

4º do artigo 2º da Lei 11.079/04, ao invés da expressão “contrato” tivesse utilizado a expressão “projeto”, o que evitaria a dúvida em relação a um eventual fracionamento do objeto do contrato e ao mesmo tempo ficaria garantida a eficiência derivada da dispersão da infra-estrutura.

## **6.2 VALOR MÍNIMO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NOS ESTADOS MEMBROS**

Cabe também uma análise mais atenta em relação a possibilidade do valor mínimo disposto nas leis estaduais e municipais serem diferentes e, eventualmente, inferiores aos estabelecidos no inciso I do § 4º do artigo 2º da Lei 11.079/04. Tal diminuição faria sentido do ponto de vista lógico, por permitir o estabelecimento de valores que correspondam aos interesses regionais e locais. Trabalhando uma hipótese na área de energia, do ponto de vista federal um valor acima de 20 milhões de reais para uma planta energética pode ser considerado eficiente em face da estrutura nacional energética. No entanto, em um contexto municipal, o valor de uma pequena hidrelétrica que venha a atender os interesses locais poderá ser inferior a 20 milhões de reais e não faria sentido não permitir a adoção do modelo de parceria público-privada nesta situação exemplificada.

Por todo o exposto, entendo adequada a distinção doutrinária entre legislação nacional e federal no que se refere ao valor mínimo. Desta forma, a Lei No. 11.079/04 estabelece diretrizes gerais<sup>18</sup> a serem observadas por todos os entes, e ao mesmo tempo, estabelece regras específicas que devem ser observadas no âmbito federal. No que se refere ao valor mínimo, este valor seria uma regra específica aplicável tão somente no âmbito federal, podendo os estados-membros e municípios disporem em contrário estipulando valores menores em suas leis respectivas.

Dentro deste contexto cabe mencionar que algumas leis estaduais que normatizam as parcerias público-privadas, em seus respectivos estados, estabelecem regras e situações diversas da lei federal, observando as diretrizes gerais do texto federal. Nas leis estaduais

---

18 O professor Iteberê de Oliveira Rodrigues coloca: “Assim, a finalidade de uma lei de diretrizes gerais é apontar e delimitar diferentes alternativas que podem ser adotadas (mediante lei baseada na lei de diretrizes) para a regulação de casos concretos – ela limitar portanto a discricionariedade do legislador competente para a regulação desses casos concretos. RODRIGUES, Iteberê de Oliveira. Fundamentos Dogmático-Jurídicos do Sistema de Repartição das Competências Legislativa e Administrativa na Constituição Federal de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*. No. 15 – jan-fev-mar de 2007. Salvador. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18 jul. 2007. p. 25.

gaúcha<sup>19</sup>, baiana<sup>20</sup>, cearense<sup>21</sup>, paulista<sup>22</sup>, goiana<sup>23</sup> e catarinense<sup>24</sup> não existe menção a um valor mínimo, podendo ser entendido que tal valor será estabelecido no caso concreto pelo órgão com atribuição para definir parâmetros associados aos diversos projetos, em regra, um comitê gestor.

No caso do estado do Rio de Janeiro, foi estabelecido com base na lei federal um programa estadual<sup>25</sup>, que utilizou como referência o valor mínimo federal de vinte milhões de reais, modelo também adotado na lei estadual de Minas Gerais<sup>26</sup>. Nestes casos, ficou expressa a adoção de um parâmetro semelhante ao adotado no âmbito da União.

## 7 FONTES DE FINANCIAMENTO PARA AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 7.1 LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE PARCERIA PÚBLICA-PRIVADA

Como observado no início do trabalho, a competência relativa a matéria cultural é comum, de forma que os diversos entes federativos podem gerar políticas públicas de fomento à criação de infra-estrutura cultural. Desta forma, não só o governo federal, mas também estados e municípios, tem autonomia para criar leis que delineiem parcerias público-privadas que concretizem o dispositivo constitucional de acesso à cultura<sup>27</sup>. O modelo a ser desenvolvido poderá variar conforme as necessidades locais, o presente trabalho é focado em infra-estrutura associada ao audiovisual, *i.e.*, salas de exibição, mas nada impede, em vista do disposto na Constituição Federal, que um município realize um projeto mais amplo, que crie uma infra-estrutura para cinema, que também atenda a outras demandas locais envolvendo outras demonstrações culturais tais como o teatro. Sob a perspectiva empresarial, pode ser mais viável economicamente uma infra-estrutura que sirva como auditório para seminários, eventos e outras atividades de interesse local que teriam afinidade com a difusão cultural em sentido amplo.

19 Lei Estadual do Rio Grande do Sul No. 12.234 de 13 de janeiro de 2005, publicada no Diário Oficial do estado em 14 de janeiro de 2005.

20 Lei Estadual da Bahia No. 9.290 de 27 de dezembro de 2004.

21 Lei Estadual do Ceará No. 13.557 de 30 de dezembro de 2004.

22 Lei Estadual de São Paulo No. 11.688 de 19 de maio de 2004.

23 Lei Estadual de Goiás No. 14.910 de 11 de agosto de 2004, publicada no Diário Oficial do estado em 17 de agosto de 2004.

24 Lei Estadual de Santa Catarina No. 12.930 de 4 de fevereiro de 2004.

25 Lei Estadual do Rio de Janeiro No. 5.068 de 10 de julho de 2007

26 Lei Estadual de Minas Gerais No. 14.868 de 16 de dezembro de 2003, publicada no Diário Oficial de 17 de dezembro de 2003.

27 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo, Saraiva, 2003. p. 172-185

## 7.2 FUNDO SETORIAL DO AUDIOVISUAL

A Lei N° 11.437/06 estipulou que o total dos recursos obtidos com a CONDECINE<sup>28</sup> será destinado para o Fundo Nacional da Cultura, alocado especificamente na categoria de programação específica denominado Fundo Setorial do Audiovisual. Os recursos de tal fundo tem por finalidade apoiar o desenvolvimento do cinema e audiovisual brasileiro, tendo por prioridade o fomento de empresas brasileiras que atuem na área cinematográfica e audiovisual. Ou seja, tal fundo está associado aos preceitos constitucionais acima mencionados relativos a cultura.

No que se refere especificamente a parte de infra-estrutura, o inciso III do artigo 4° da Lei No. 11.437/06 estabelece o PRÓ-INFRA – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infra-estrutura do Cinema e do Audiovisual. Desta forma, este programa terá recursos que deverão servir para o fomento da criação de infra-estrutura para salas de exibição de obras audiovisuais. Entende-se que dentro deste programa serão cabíveis chamadas públicas que concretizem a modernidade das parcerias público-privadas interpretadas, sob o princípio da subsidiariedade, no sentido de que se a iniciativa privada pode gerir uma determinada atividade, a atuação do Estado em certas situações deve estar voltada para viabilizar a iniciativa quando esta não for, por si, economicamente viável, demandando para isto uma clara e previamente acordada contrapartida social.

## 7.3 PROGRAMA CINEMA PERTO DE VOCÊ

Recentemente, através da Medida Provisória No. 491, de 23 de junho de 2010, o Presidente Lula instituiu o programa Cinema Perto de Você, este programa tem por finalidade ampliar, diversificar e descentralizar o mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil. Diversos objetivos elencados no texto legal gozam de afinidade com o disposto neste trabalho. Destaca-se ainda que uma das possibilidades do programa é o financiamento e investimento em complexos de sala de exibição. Em que pese eventual discussão em relação as localidades onde não exista uma demanda para um “complexo” mas tão somente para uma sala de exibição, vislumbra-se nestas hipóteses de financiamento e investimento a possibilidade da adoção de um modelo de parceria público-privadas em certos projetos deste programa do governo federal.

Não obstante, deve o parceiro público sopesar a sustentabilidade financeira do projeto de parceria audiovisual. A instituição legal de fundos especiais e a abertura de rubricas orçamentárias específicas na

<sup>28</sup> CONDECINE – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional criada pela Medida Provisória n° 2.228-1 de 6 de setembro de 2001.

contabilidade estatal são exemplos de como que podem ser obtidos os recursos necessários para a formação de um Fundo Garantidor que sirva de lastro para a satisfação dos custos envolvidos no projeto eventualmente selecionado.

Ressalte-se que as dotações orçamentárias para a contratação de parcerias público-privadas na área cultural devem respeitar os limites estabelecidos pela Lei Complementar n.º. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

## 8 CONCLUSÃO

Em vista do exposto ao longo do trabalho, tem-se que um modelo de parcerias público-privadas voltado para a criação de infra-estrutura cultural, mais especificamente, audiovisual, é possível. Tal mecanismo estaria afeto ao disposto em sede constitucional acerca do acesso e da democratização da cultura.

Dentro deste contexto, é possível vislumbrar um modelo em que o parceiro público auxilia financeiramente e estrategicamente um parceiro privado e uma vez que a infra-estrutura esteja pronta e operando tal o agente privado, tal como previamente acordado, precisa fazer descontos no valor de entrada e adotar outras iniciativas diretamente afetas ao interesse público elencados nos dispositivos constitucionais afetos a área cultural.

Desta forma, o trabalho tem também a pretensão de chamar a atenção para o fato de que o modelo de parcerias público-privadas goza de legitimidade e de mecanismos que permitem que venha a ser utilizado de forma ampla não devendo estar restrito a umas poucas áreas ou a uma cópia dos modelos estrangeiros. Afinal, não basta dar a um cidadão remédios paliativos quando as mais diversas doenças se alastram pelo corpo. É preciso uma solução global, e, definitivamente, a falta de educação e de cultura, é uma das doenças mais perversas.

## REFERÊNCIAS

BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.º. 239, Renovar, jan-mar 2005.

DÓRIA, Carlos Alberto. *Os Federais da Cultura*. São Paulo: Biruta, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Juarez. Parcerias Público-Privadas (PPPs) e desafios regulatórios. *A e C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p. 145-177, jan./mar. 2006.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. *Parceria público-privada: aspectos de direito público econômico* (Lei nº. 11.079/2004). Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari (org). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Iteberê de Oliveira. Fundamentos Dogmático-Jurídicos do Sistema de Repartição das Competências Legislativa e Administrativa na Constituição Federal de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, nº 15, jan-fev-mar de 2007. Disponível em: <[http:// www.direitopublico.com.br](http://www.direitopublico.com.br)> Acesso em: 18 jul. 2007.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2. ed. 2005.

TORRES, Silvia Faber. *O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. A Dimensão Jurídico Constitucional na Formulação de Políticas Públicas, uma perspectiva a ser explorada. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 239, Renovar, Jan-Mar 2005.

VALLE, Vanice Lírio do. Repartição objetiva de riscos: desafio de modelagem nas PPP's. *A e C Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 5, n. 22, p. 11-23, out./dez. 2005

YESCOMBER, E.R. *Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance*. Oxford, Grã-Bretanha: Butterworth-Heinemann, 2007.

ZANCHETTI, Silvio, (org.) *Gestão do Patrimônio Cultural Integrado*. UFPE, Recife, 2002.