

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Lei de incentivo à cultura e desigualdade.

Marcos André Conte.

Cita:

Marcos André Conte (2009). *Lei de incentivo à cultura e desigualdade. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/231>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Lei de incentivo à cultura e desigualdade

CONTE, Marcos André

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFRGS

marcosconte@gmail.com

No ano de 2006, o orçamento realizado pelo Ministério da Cultura (Minc) foi de pouco mais de 616 milhões de reais. Esse montante, dividido pelas diversas unidades do Ministério e pelos gastos internos do mesmo, sequer se aproxima daquele idealizado pela Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (Unesco) como ideal para os gastos nacionais com cultura, que seriam correspondentes a 1% da arrecadação total do país.

O baixo investimento federal no orçamento desse ministério é amenizado pelas secretarias municipais e estaduais de cultura que correspondem, no Brasil, pelos maiores investimentos públicos em cultura. Esses investimentos estão, portanto, reservados à manutenção e incentivo local de atividades e equipamentos culturais.

O reduzido orçamento federal, estadual e municipal, ainda que os dois últimos sejam mais elevados que o primeiro, assim como sua supracitada distribuição local, remete a um recorrente quadro de dificuldade de planejamento de uma política cultural nacional. Atualmente, o Ministério se desdobra em políticas e programas que tem como principais eixos: *Direitos Autorais, Economia da Cultura, Livro e Leitura, Cultura Digital, Gestão Cultural*, Identidade e Diversidade.

Recentemente, o Minc tem se esforçado em desenvolver dois projetos de longa duração e extensão nacional, o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Cultura (SNC).

Somados à reformulação em curso da Lei Rouanet de Incentivo à Cultura, principal projeto do Ministério durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, as três frentes mostram uma concepção mais concisa do que seriam um futuro plano de governo e políticas culturais desenvolvidas para o país.

Esse projeto está pautado pelas necessidades expressas pela comunidade de produtores culturais e artistas, bem como por princípios e projetos defendidos por órgãos internacionais, em especial a Unesco. O objetivo deste artigo é analisar como este projeto se torna possível nesse momento histórico e estabelecer comparações com outros períodos e projetos culturais adotados, de maneira mais ou menos declarada, no país.

PNC, SNC e Lei Rouanet

A Lei Rouanet de Incentivo à Cultura, promulgada em 1991, propicia a isenção fiscal de parte do imposto de renda devido pelas empresas e pessoas físicas. Esse montante é então destinado ao patrocínio de atividades culturais pré-aprovadas por uma comissão do Ministério da Cultura ou, no caso específico do cinema, à Agência Nacional de Cinema (Ancine).

Munidos de tal aprovação, os projetos podem buscar junto ao empresariado as quantias necessárias à realização dos mesmos. Esse procedimento imprime ao processo de financiamento das atividades culturais uma lógica que não é aquela comum ao produtor artístico. A fim de adentrar tal lógica e ser capaz de concorrer com outros projetos pela busca de patrocinadores, criou-se no país uma classe de gestores culturais que realizam o intercâmbio entre patrocinadores e artistas.

Nesse processo, entretanto, grande parte dos projetos é incapaz de chamar a atenção dos patrocinadores privados e alcançar a verba necessária para sua realização. Segmentos culturais de maior visibilidade, que atinjam maior público e em regiões de maior concentração populacional e de renda, como a região sudeste, são beneficiadas pela lógica de alocação de recursos como parte do marketing cultural planejado por grandes empresas como a Petrobrás, Vale, Banco do Brasil, Banco Itaú, entre outros.

Cidades que já são dotadas de equipamentos culturais acabam por atrair, portanto, maior atenção de potenciais patrocinadores, enquanto em outras regiões do país predominam projetos de preservação ou readequação de prédios e patrimônios históricos. Assim, a produção de bens culturais que são consumidos nacionalmente, como o cinema e a música, mantêm sua concentração

no eixo Rio-São Paulo, ainda que um dos objetivos da Lei Rouanet preconize a democratização do acesso e produção dos mesmos.

A desigualdade nos patrocínios exemplifica-se pelos valores registrados em 2008: dos mais de \$804 milhões captados, mais de 22% destinaram-se à área de música, enquanto seis outras áreas culturais (segundo a divisão proposta pelo Minc) compartilharam o restante da verba, duas delas (Artes Visuais e Humanidades) arrecadando menos de 10% do montante cada. Mais exacerbada é a diferença de captação segundo as regiões do país: enquanto 79% dos recursos direcionaram-se à região sudeste, as regiões sul (11%), nordeste (5%), centro-oeste (2%) e norte (0,5%) não somaram mais patrocínios do que os recebidos unicamente pelo estado de São Paulo (42%).

Da mesma forma, enormes distorções ocorrem entre os patrocinadores: Petrobras, a maior empresa do país, de capital misto e exploradora de petróleo e outras energias, é responsável por mais de 17% do que foi investido em patrocínios culturais no país, através da Lei Rouanet (mais de \$137 milhões). A segunda maior incentivadora, Vale, companhia siderúrgica privatizada na década de 90, investiu um valor quase cinco vezes menor. Somadas, as dez maiores incentivadoras são responsáveis pela distribuição de mais de 35% do montante arrecadado com a Lei Rouanet.

O governo nacional, através do Ministério da Cultura, ao tomar como principal política para a produção de cultura uma política que se constitui apenas de isenção fiscal, mantém essa situação de desequilíbrio. Visto que as quantias arrecadas através da Lei Rouanet são repassadas diretamente dos patrocinadores aos projetos por eles eleitos, o Minc perde qualquer capacidade de decisão sobre a alocação destas verbas.

Tais desequilíbrios foram apontados pelos próprios produtores culturais de certas áreas artísticas, como o teatro, que buscava uma lei própria de incentivo para sua atividade. Denúncias de mau uso do dinheiro público, dependência da produção às verbas de patrocínio, entre outros tópicos também foram apontadas pela imprensa em geral. Assim, desde fins do mandato do Ministro da Cultura Gilberto Gil (2003-2008) e mais intensamente com o novo Ministro, Juca Ferreira, discussões e preparação de reformulações à Lei foram levadas adiante.

As principais críticas feitas pelo Ministro Ferreira à lei citam a dependência da produção cultural ao patrocínio estatal, mesmo para produções que visam o mercado e a distribuição massiva, e a incapacidade de fomentar no empresariado uma prática recorrente de marketing cultural que não dependa do retorno da União. O projeto final da reformulação da lei ainda não foi aprovado,

mas pretende reverter todas as questões problemáticas levantadas pela comunidade artística, pela mídia e pelo próprio ministério.

A produção cultural, entretanto, responde por apenas parte das dificuldades reconhecidas pela comunidade artística e por pesquisadores do assunto. O acesso à cultura é também deficitário no país, especialmente em determinadas regiões e para certas classes sociais, e afeta diretamente a produção dos bens a serem consumidos pela população.

Distribuição, acesso e consumo de bens culturais, bem como formação de público, são etapas essenciais da produção cultural dificilmente beneficiadas por leis de renúncia fiscal como a Rouanet. Acima de tudo, abordar de maneira holística a cultura nacional, fora de sua tradicional abordagem folclórica, exige políticas diversas que, segundo o Ministro Ferreira, são pela primeira vez tomadas pelo Minc.

Levantamento de dados feitos em conjunto com o IBGE e IPEA, o *Sistema de Informações e Indicadores Culturais* e a *Coleção Cadernos de Políticas Culturais*, disponibilizaram ao Minc, de maneira inédita, um conjunto de informações capaz de orientar e acompanhar as políticas a ser desenvolvidas. Através de convênios com os estados e municípios, o governo federal estabeleceu o Sistema Nacional de Cultura, medida que pretende integrar e, sobretudo, gerir de maneira democrática os equipamentos culturais já existentes.

O SNC promoveu a primeira Conferência Nacional de Cultura em 2005 e estabeleceu conselhos de cultura, em um modelo muito próximo àquele já implementado na área da saúde. A abertura de espaços decisórios e participativos democráticos pretende aproximar o planejamento das ações culturais de seus produtores e públicos. Encontros estaduais ocorridos em todas as capitais também marcam o processo de planejamento do Plano Nacional de Cultura.

O PNC “tem por finalidade o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira” através de cinco principais diretrizes, que vem sendo debatidos nos seminários regionais supracitados. São elas:

- *Fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais;*
- *Incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira;*
- *Universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural;*
- *Ampliar a participação da cultura no desenvolvimento socioeconômico sustentável;*
- *Consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais.*

Seu marco regulatório internacional é a Convenção para a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais da Unesco. Entretanto, outro recente documento produzido após a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 2004, sediada em São Paulo, pode ser citado como marco das diretrizes do PNC.

O *Creative Economy Report 2008*, editado em parceria da UNCTAD com o UNDP, United Nations Development Programme, estabelece parâmetros para o desenvolvimento econômico sustentável de países do hemisfério sul através do substrato básico da criatividade. Criatividade aqui é compreendida dentro dos parâmetros do que vem sendo chamado economia criativa ou indústrias criativas, ou seja, uma extensão do conceito de indústrias culturais, abrangendo todo tipo de produto econômico que parta de um ato de criação artística, da moda e design à indústria audiovisual e o artesanato, envolvendo indiretamente ciência, tecnologia, turismo e o apoio e planejamento do Estado.

Assim, a criatividade, que segundo a UNCTAD não é um privilégio dos países desenvolvidos mas está presente em todas sociedades, é apontada como fonte para o desenvolvimento econômico sustentável especialmente dos países do sul, ainda que atualmente a imensa maioria dos ganhos obtidos com a produção, distribuição e venda dos produtos culturais concentre-se na América do Norte e Europa. O modelo de economia criativa, termo cunhado por uma política de governo australiana, já foi devidamente reproduzido pelo Partido Trabalhista na Inglaterra e exportado para outras nações.

As reformas da lei Rouanet, o SNC e o PNC podem ser compreendidos como um esforço conjunto do Minc a fim de democratizar o acesso aos direitos culturais da população brasileira, revertendo graves problemas identificados no país. Entretanto, sua realização nesse momento é visivelmente influenciada por uma agenda internacional que possibilita a discussão desses temas.

Agenda internacional e políticas culturais

A influência da agenda internacional de políticas e projetos culturais, econômicos e políticos afeta o Brasil e a América Latina. Os projetos modernizadores ocorridos na primeira metade do século XX no continente, e recuperados no Brasil durante a ditadura militar, estabeleceram políticas claras de promoção de ícones culturais, de línguas oficiais e empresas públicas de fomento à atividade cultural, como o cinema e o artesanato.

Os projetos de modernização da economia e dos Estados, bem como o modernismo cultural, desenvolveram-se com diferente êxito e em diferentes momentos da história de cada país latino-americano, segundo Canclini (1998). Como aponta também Ianni (1993), esses projetos modernizadores foram parcialmente e exitosos, combinando aos preceitos importados das metrópoles características tradicionais da organização social e política latino-americanas, algo que Canclini (1998) convencionou chamar de culturas híbridas.

A busca pela definição de identidades nacionais levou simultaneamente a um apelo ao histórico, ao tradicional, ao mesmo tempo em que se enaltecem as novidades vindas da metrópole e adentra-se ao consumo de massa. Criou-se assim uma distinção entre o popular, caracterizado pelo artesanal, o culto, com as culturas de elite, e o massivo, através da indústria cultural.

Ianni (1993) também ressalta o caráter inicialmente excludente desse processo. Na busca pela construção e definição de um projeto nacional, excluem-se etnias e culturas regionais ao mesmo tempo em que se elegem símbolos e tradições estendidas ao total da população. É nesse momento que políticas de massificação da educação e da língua, projetos de exclusão ou extermínio de minorias, definição de bens culturais aceitos e proibidos são proferidos. Essa realidade só irá se reverter graças às lutas sociais e a novas ondas de projetos e modernizações, advindas não mais das metrópoles mas de órgãos internacionais, décadas mais tarde.

O choque entre essas concepções de modernidade e nação com as realidades sociais da América Latina produz projetos democratizantes que não levam em conta o desenvolvimento de um campo cultural autônomo (Canclini, 1998). Assim, em fins do século XX, o estado responsabiliza-se pelo patrimônio cultural e histórico, a iniciativa privada responde pela renovação culta e a indústria cultural, controlada majoritariamente pelo capital estrangeiro, ocupa-se da produção de bens culturais. À maioria da população cabe conservar e reinventar as formas de folclore, também cada vez mais próximas do mercado, seja através do turismo ou de suas inter-relações com a mídia, a moda, etc.

Em princípios do século XXI, essa separação entre formas de cultura somada à retórica da diminuição do estado cria no país a Lei Rouanet, ainda durante o governo Fernando Collor de Mello, tomada como principal política cultural durante muitos anos. Da mesma forma, a criação de museus e galerias privadas ou as exposições patrocinadas por empresas privadas, comuns no México e Argentina, leva a uma concentração das atividades culturais de vanguarda ou elite sob a

direção de determinadas famílias ou filantropos. Ao Estado, cabe a eleição e manutenção dos patrimônios históricos e a asseguaração da diversidade cultural e folclórica.

Atualmente, como já foi citado, o papel do estado volta a ser destacado, como promotor e regulador de um desenvolvimento econômico e social baseado na cultura, através de políticas que garantam a produção e consumo de bens culturais. Seu papel é propiciar ao mercado as condições de tal desenvolvimento, pautando a distribuição democrática de seus ganhos.

Formulação das políticas do PNC e SNC e reformulação da Lei Rouanet

O modelo destacadamente participativo de planejamento das políticas do PNC e SNC, assim como as consultas e audiências públicas ocorridas em todo país com presença do Ministro da Cultura a fim de discutir o a reformulação da Lei Rouanet, busca conciliar os diferentes interessados nas políticas culturais assumidas pelo governo. Entretanto, sua análise à luz de teorias como a do multiple streams permite acrescentar que as soluções nem sempre advêm desses fóruns.

Voltada à formação de políticas públicas, a multiple streams framework busca compreender a formação da agenda e tomada de decisões pelos diferentes atores durante o processo de formulação de uma política. Sua vantagem é reconhecer a multiplicidade de forças e interesses individuais envolvidos no processo decisório, sem ignorar as forças estruturais, cognitivas e afetivas que permeiam a escolha de alternativas.

No caso dos processos aqui analisados e que ainda se encontram em curso, é esclarecedor visualizar como os processos de participação democrática são controlados pelo Minc. Pressupostos internacionais, propostos por organismos multilaterais, são tidos como diretrizes da discussão e conformação das políticas. Assim como aponta Celina Souza, as soluções apontadas por esses organismos puxam os problemas existentes ao âmbito do debate e reformulação.

Os paradigmas propostos internacionalmente também são uma sólida base de interpretações e símbolos capazes de ser utilizado por decisores e empreendedores das políticas, a fim de ressaltar dimensões e dinâmicas da questão e alterar os significados e assim as opiniões dos envolvidos. A manipulação política pode advir desses discursos ou de sua negação.

Considerações finais

Buscou-se demonstrar nesse artigo, como as novas políticas propostas pelo Minc fazem parte de um processo descrito pela teoria de multiple streams. O reconhecimento do problema através do acúmulo de informações, a formulação de soluções através de conferências, seminários e documentos de órgãos internacionais e a conjuntura política que os últimos propiciam levaram a um inédito plano nacional de políticas culturais.

A conjunção desses três fluxos permitiu uma ampliação considerável das políticas e investimentos do governo federal. Assim como outros momentos históricos anteriormente citados, em que projetos de governo pautaram políticas culturais diretamente definidas pelo estado brasileiro, no caso do PNC, do SNC e mesmo da reforma da Lei Rouanet, abre-se uma janela política para novas políticas, dessa vez, entretanto, pautadas pela participação da sociedade brasileira.

Referências

- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Plano Nacional de Cultura**. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cec/plano-nacional-de-cultura-2.html>
- GARCÍA CANCLINI, Néstor. **Culturas Híbridas**: estratégias para entrar e sair da modernidade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- _____ **Latinoamericanos buscando lugar en este siglo**. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- GOMIDE, Alexandre Ávila. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Textos para Discussão IPEA**. Texto Nº 1334, disponível em http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1334.pdf
- IANNI, Octavio. **O labirinto latino-americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993.
- MINISTÉRIO DA CULTURA. **Estatísticas Lei Rouanet**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/2007/11/21/estatisticas/>
- _____ **Plano Nacional de Cultura**. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/categoria/politicas/plano-nacional-de-cultura/propostas-recebidas/>
- _____ **Reforma da Lei Rouanet**. Disponível em: <http://blogs.cultura.gov.br/blogdarouanet/category/noticias/page/2/>
- _____ **Sistema Nacional de Cultura**. Disponível em: http://www.cultura.gov.br/programas_e_acoes/gestao_da_politica_de_cultura/sistema_nacional_de_cultura/
- NAÇÕES UNIDAS. **Creative Economy Report 2008**. UNCTAD/DICT.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. **The multiple streams framework**: structure, limitations, prospects. In Paul A. Sabatier (org), *Theories of the policy process*, Cambridge, MA: Westview Press. 2007. p. 65-92.