

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA

**LEIS DE INCENTIVO FISCAIS COMO
POLÍTICA PÚBLICA CULTURAL NO
BRASIL: ESTUDANDO A LEI ROUANET E A
LEI DO AUDIOVISUAL**

ANA PAULA DOS SANTOS AZEVEDO

Matrícula nº: 101157110
anapaula073@gmail.com

ORIENTADOR: Prof Fábio Sá Earp
saearp@ie.ufrj.br

Agosto 2010

Agradecimientos

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do (a) autor (a)

RESUMO

Este trabalho discute através das Leis Federais de incentivo fiscal à cultura a parceria público-privadas, que ao longo de sua criação vem sendo a base da política cultural Brasileira. Desse modo, pretende-se conhecer, explicitar e discutir a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual no que tange a sua extensão a todos os estados brasileiros e a todos os segmentos culturais. Para isso é preciso entender a cultura como serviços e mercadorias de um mercado economicamente viável e não somente como questão pública, de bem coletivo e de comum acesso, pois como veremos ao longo deste trabalho a cultura está permeando entre os dois setores, público e privado, mas o ônus do seu financiamento está nas mãos do governo, através do atual mecanismo de contrapartida fiscal.

Palavras – chave: Lei do Rouanet; Lei do Audiovisual; Cultura; Economia do Conhecimento; Políticas Públicas Culturais; Mercado Cultural.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
-------------------------	---

CAPÍTULO I - Economia da Cultura: Origens

1.1 Demanda, Oferta e Mercado de bens culturais	7
---	---

1.2 Falhas de Mercado no setor cultural	2
---	---

1.3 Porque a economia da cultura não pode ser regulada pelo mercado – Políticas Públicas Culturais	2
---	---

CAPÍTULO II - Leis de Incentivo à cultura: Estudando a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual

2.1 Os Procedimentos da Lei Rouanet e do Audiovisual	14
--	----

CAPÍTULO III - Uma avaliação da política Cultural Brasileira ao longo do século XX e XXI

3.1 Um breve histórico da política Cultural Brasileira	
--	--

3.2 Análise dos números das Leis Rouanet e Audiovisual	16
--	----

3.3 As Leis de Incentivo Fiscais substituindo as Políticas Públicas Culturais no Brasil: Argumentos Críticos	20
---	----

CONCLUSÃO	22
------------------------	----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
---	----

INTRODUÇÃO

Chamamos de Economia Nova as redes econômicas cujo modo de circular os bens e serviços e de produzir seja altamente impactado pelas novas tecnologias, baseando-se na criação e sem os paradigmas da economia clássica. A Economia da Cultura se integra a esta visão, pois tende a ter a inovação e a adaptação às mudanças como aspectos a considerar em primeiro plano.

As políticas culturais, assim como as políticas sociais, guiam seus objetivos gerais a idéia da universalidade do acesso à cultura como meio para enriquecer a existência das pessoas e criar igualdade social. As políticas culturais se fundaram no discurso de enriquecimento e desenvolvimento das sociedades. No entanto, as instituições culturais encontram-se diante de fortes restrições que limitam sua abrangência e acesso.

Ao tratá-la como direito, a Constituição de 1988 reserva à cultura um papel sistêmico, além de estabelecer o princípio de valorização da diversidade como um dos seus núcleos centrais.

Diante do apresentado, este trabalho pretende atingir os seguintes objetivos: as falhas de mercado no setor cultural vêm dificultando sua inserção econômica no mercado, as políticas culturais se restringem a renúncia fiscal, pois o mercado não incorpora a cultura como um setor próspero economicamente, por isso o setor não consegue se sustentar sozinho, o governo interfere através das leis de incentivos fiscais, mas não tem sua plenitude como uma política cultural que abrange plenamente todas as necessidades da cultura nacional.

O primeiro capítulo traz um breve histórico da origem da Economia da Cultura, discorre sobre a falha de mercado cultural, demanda e oferta de bens e serviços culturais e porque não há independência financeira do setor cultural.

O segundo capítulo trata das leis de incentivo fiscais, explicitando seus mecanismos, como são enquadrados os projetos culturais para que as leis possam beneficiá-los, como são passo a passo seus procedimentos legais.

O terceiro capítulo mostra os resultados das leis de incentivo fiscais sob a cultura brasileira, seus pontos fortes e positivos e seus pontos fracos que desencadearam toda a sua reforma e reflexão sobre a política voltada a cultura em geral, se será suficiente ou está muito aquém para tornar a cultura como uma parte da economia em uma indústria forte e auto-sustentável.

Conclui-se o trabalho como em qualquer campo da pesquisa, que não se esgota, mas indica caminhos, enumera desafios e contribui ao gerar conhecimentos que possibilitam a continuidade de estudos no campo à que se propõe.

CAPÍTULO I - Economia da Cultura: Origens

A crise econômica dos anos 60, que se anunciava em boa parte do mundo ocidental, impulsionou o desenvolvimento de uma base racional. Mostrando de forma tangível, real e mensurável que os recursos repassados à cultura eram classificáveis como investimento, justificando assim, a manutenção dos recursos destinados, sobretudo às instituições culturais. O que caracterizou a relação entre economia e cultura, esta última passou então a ser explorada de forma mais consistente.

W.J.Baumol e W.G.Bowen, em 1966, economistas contratados pela Ford, fizeram o primeiro grande estudo teórico sobre a economia da cultura, valendo-lhe a alcunha de precursores. Em 1966, publicaram o estudo que tinha como foco as artes ao vivo (dança, música, balé e teatro).

Segundo Baumol e Bowen ao passar do tempo, a tecnologia traria ganhos de escala e diminuindo o número de mão-de-obra por capital empregado, em vários setores da economia, mas nas artes ao vivo, esses benefícios não se apresentariam, pois estas usam o trabalho de modo intensivo. Uma das críticas mais ferozes ao estudo foi justamente em relação a este conceito, pois através da tecnologia seria possível reduzir os custos como gravações e reproduções de espetáculos a custo baixo e transmissão na televisão ou on-line, além dos recursos gerados com a venda desses direitos de transmissão. Mas o grande mérito desse estudo foi o de despertar a atenção para um setor até então inexplorado como objeto de estudo pelos economistas.

No caso brasileiro, as relações entre economia e cultura referindo-se a números sobre os temas como riqueza gerada, perfil de consumo de bens e serviços culturais e números de empregos gerados diretamente ou indiretamente, tem sua primeira pesquisa mais detalhada em 1997. Quando o Ministério da Cultura (encomenda à Fundação João Pinheiro) relata o período de 1985 a 1995, com base de dados referente ao PIB de 1994:

De uma maneira geral, a cultura exprime um complexo sistema de valores, crenças, costumes e idéias de uma determinada sociedade, cuja difusão ocorre por meio de variadas manifestações e expressões de cunho artístico. O resultado concreto dessas manifestações e expressões é apresentado na forma de bens e serviços materiais e imateriais, em um ambiente abstrato, convencionalmente definido como mercado cultural. Por sua vez, os fundamentos econômicos de toda essa riqueza e pluralidade, aqui definidos como produção cultural, representam, então, um novo campo de estudo e pesquisa - a economia da cultura. Naturalmente, a importância recente dessa reflexão econômica sobre a cultura decorre do próprio ritmo de crescimento do setor, considerados o dinamismo imposto pela chamada indústria do entretenimento e o tamanho da sua cadeia produtiva. (BERTINI, 2008, p.23).

E ainda para Reis:

Até adiantados anos do século XX inexistia no país uma estrutura administrativa pública encarregada do fomento democrático à promoção cultural, muito menos responsável por esboçar as linhas de uma política cultural brasileira. (2004, p.163).

Entre 1964 e 1985 o Brasil vivia o regime militar - época que fez o mercado da cultura sofrer fortemente com a censura. Em meados de 1985, a ditadura tem seu fim e ao se restaurar a democracia os elementos básicos de que se valia a produção cultural foram reconstituídas. Partindo do princípio que a cultura é a expressão da identidade de um povo, criou-se nesse mesmo ano (1985) o Ministério da Cultura, com o objetivo de difundir e fomentar a produção cultural no Brasil.

Em 1990, o presidente Fernando Collor rebaixou o Ministério da Cultura à condição de Secretaria da Cultura, reduzindo drasticamente os gastos públicos nessa área. Mas em 1992, com o fim desse governo, esta situação foi remediada:

A partir de 1995, a reação dos agentes culturais deflagrou um processo de reconstrução institucional da área com a recriação do Ministério da Cultura (MinC) e a reconfiguração das instituições a ele vinculadas[...] Portanto, a área cultural passou por um significativo esforço de reorganização, adotando programas e mecanismos estáveis de fomento às atividades culturais, embasados em regras e procedimentos públicos e na presença do Estado, garantindo, assim, apoio ao desenvolvimento e à democratização da cultura. (BARBOSA, 2007, p. 17)

Um aspecto a ser destacado é a característica particular dos bens e serviços culturais, pois se destinam a satisfação geral de um bem-estar, exercendo outra forma de valor, além do econômico, que foge das regras econômicas praticadas pelos mercados.

A partir do exposto anteriormente vamos aprofundar como se dá a demanda, oferta e o mercado cultura.

1.1 Demanda, Oferta e Mercado de bens culturais

A mercadoria é definida economicamente por quatro critérios (Debreu 1954, Lancaster 1966), em um mundo sem incerteza: a qualidade do bem, a data e o lugar que o bem está, e como se condicionam sua entrega.

De acordo com a economia clássica, quando uma característica é mensurável, ela pode ser reconhecida por todos universalmente. Mas os demais economistas reconhecem que os bens e serviços culturais não se encaixam nesse padrão econômico, pois sua qualidade artística é avaliada subjetivamente e não poderia ser consensual universalmente.

No modelo clássico, a mercadoria quando é um bem privado, se caracteriza pelo fato de ser exclusivo e rival no consumo. Mas a maioria dos bens e serviços culturais não são bens exclusivos e nem são rivais no consumo. Por exemplo, quando se vai ao cinema ou ao teatro, desfruta-se do espetáculo junto com outras pessoas, o que caracteriza um consumo não rival e o fato de estar consumindo não impede o outro de consumir exatamente o mesmo bem (não sendo exclusivo).

Logo, as particularidades desses bens são próprias dos chamados bens públicos ou coletivos, tais como nos setores da educação, pesquisa, saúde, etc.

O surgimento recente das políticas públicas culturais, os debates internacionais sobre os direitos e a diversidade cultural constituíram revelações formidáveis dessa particularidade da cultura como bem coletivo [...] dado que o ideal neoliberal tende à sua privatização generalizada em detrimento mesmo de sua natureza econômica. Nesse sentido, pode-se dizer que essas doutrinas não são efetivamente enfoques econômicos no sentido estrito, mas posições partidárias e ideológicas que “absolutizam” apenas uma parte do

econômico sem levar em conta sua complexidade. (TOLILA, 2007, p. 30).

De acordo com Reis em 2007, a economia da cultura usa a lógica e metodologia econômica no campo cultural:

A economia passa assim a ser instrumental, emprestando seus alicerces de planejamento, eficiência, eficácia, estudo do comportamento humano e dos agentes do mercado para reforçar a coerência e a consecução dos objetivos traçados pela política pública e não se propõe a definir quais seriam seu objetivos, mas se coloca a serviço da cultura para garantir que estes sejam atendidos. (2007, p.6)

No lado da demanda, segundo Reis (2007), podemos dividi-la pelos tipos de agentes econômicos: a demanda pública como o Estado atuando diretamente no setor cultural, comprando bens (ex: museus), ou serviços culturais (ex: organizando festivais) e indiretamente quando viabiliza diversos projetos culturais; e a demanda privada individual que diz respeito ao acesso de bens, serviços e equipamentos culturais, há várias pesquisas sobre comportamento dos indivíduos em relação ao consumo de bens culturais; e a demanda privada por pessoa jurídica que na verdade intermedeiam o consumo cultural quando implementam investimento social, programas de *marketing* cultural ou projetos culturais realizados por organizações sem fins lucrativos.

Pelo lado da oferta, segundo a visão capitalista, ela deve ser um processo, no qual um bem ou serviço é gerado e através do mercado encontra seu consumidor específico.

Mas conforme dito anteriormente, nem toda produção cultural é feita com apelo comercial ou ao menos, realizado com esta intenção, mas não é

este tipo de oferta que estamos estudando e sim na produção cultural que encontra seu lugar no mercado e nem por isso deixa de ser verdadeira e genuína. Fazendo os valores econômicos e culturais se complementarem, ao invés de se excluírem.

Deveria constar na pauta de políticas públicas as condições mínimas de sobrevivência para um artista, como ocorre em outras profissões. Conforme Ruskin preconizava já em 1857:

Temos de considerar, com relação à arte: em primeiro lugar como aplicar nela o nosso trabalho; em seguida, como acumular ou preservar os frutos do nosso trabalho, e, finalmente, como distribuí-los. Contudo, visto que na arte o trabalho a ser empregado advém de uma classe peculiar de homens – aqueles que têm uma genialidade especial para o negócio - temos que considerar não somente como deve ser aplicado o trabalho, como também, e antes de mais nada, como faremos para gerar o trabalhador. (1857, p.38)

Tem que se reconhecer a representatividade econômica da cultura para o desenvolvimento de objetivos culturais no país e abrir caminho para a produção cultural. Pode ter desempenhos simbólicos e econômicos tão significativos, não se pode negligenciar sua mão-de-obra.

Na tentativa de fazer alguma coisa a seu respeito, os próprios profissionais da cultura estão tentando se organizar em associações de classes e redes. As indústrias culturais se favorecem com essa associação, mas já para profissionais como artesãos (centrados em sua comunidade local), muitos não tem a consciência do valor de seus produtos e de como sobreviver deles, nem conhecimento com a tecnologia de comunicação e a dinâmica de mercado, dificultam a formação de redes. Exceto algumas cooperativas, ultrapassam todas essas dificuldades.

Quando o governo enxerga o potencial de um setor, que irá promover o desenvolvimento sustentável de uma região, e o mercado ainda não está pronto para assumi-lo, por achar financeiramente instável, o poder público deve providenciar essa mudança de visão. Incentivando, sinalizando e liderando o caminho para comprovar, que de fato, não é assim tão arriscado como parecia.

De acordo com Reis:

Ainda hoje, porém, preconizamos um paradigma segundo o qual tudo o que é produzido será consumido, sem que se considerem nem os desejos do consumidor e muito menos suas possibilidades de acesso à produção cultural. As leis federais de incentivo à cultura, que privilegiam essencialmente projetos de produção e consumo nem sempre se encontram, não por ausência da primeira ou desinteresse do segundo, mas simplesmente por falta de distribuição adequada. (REIS, *op. cit.* p.111).

Diferentemente dos outros setores, o mercado cultural apresenta desconexão entre os preços e os custos de produção, em razão da sua originalidade, autenticidade, unicidade ou da existência de subvenções públicas. Isto posiciona o bem cultural como algo único. Logo a relação oferta – consumidor é diferente das lógicas tradicionais da demanda, há uma predominância da lógica da oferta, pois são os produtores que criam independente da demanda, por isso justifica a ação das políticas públicas, para sustentar as atividades culturais diferentes, investir ou ajudar o patrimônio do espetáculo ao vivo, e incentivos às práticas culturais.

Mas pela fundamentação de bens culturais centrados na originalidade e variedade, tanto o produtor como o consumidor estão inseridos no contexto da incerteza, pois não é possível mensurar medidas objetivas e universais desta qualidade.

1.2 Falhas de Mercado no setor cultural

Na visão econômica, para ser visto como um negócio, o setor cultural precisa de algumas modificações, que seriam benéficas para ultrapassar algumas dificuldades quanto ao financiamento, especialmente do setor privado. Uma exemplificação dessa situação está em um estudo que a cidade de Manchester, Inglaterra realizou, ao final dos anos 90:

As empresas culturais não gozam de credibilidade junto às agências financeiras tradicionais. Pode ser uma questão de aparência, estilo de vida percebido como o de que negócios culturais não são negócios de verdade. Mas, no fundo, trata-se de práticas de negócios de verdade. As empresas culturais não se enquadram no modelo usual de desenvolvimento de produto, gestão de pessoal, crescimento de negócio, lógica de investimento, etc. Muitas delas nem se dão ao trabalho de levantar dinheiro em bancos e acabam tentando obtê-lo junto a amigos e familiares [...] Parte da estratégia para o setor deve então envolver uma mudança de percepção de perfil do setor cultural junto às instituições financeiras. Isso poderá prover uma plataforma que dê origem a pilotos ou simplesmente incentivar o monitoramento do desempenho de clientes – chave do setor cultural. (O'CONNOR,1998)

As preferências dos consumidores não são levadas em conta, quando se decide produzir mais de certo serviço ou bem pelo mercado. Então isto colide com a economia, de que os consumidores sabem o que é melhor para eles.

Muitos consumidores não sabem a importância de um determinado bem artístico, pois estão sem informação completa sobre o assunto. Falta conhecimento à população em geral do valor de um bem cultural.

Algumas atividades culturais não alcançam toda a sociedade, pois tem um preço muito alto para certas camadas sociais, deixando, principalmente no

Brasil, mais da metade da população sem acesso a esses serviços e bens culturais que custam mais caro.

No lado da oferta, há uma competição imperfeita, quando em alguns mercados de bens e serviços culturais são formados por monopólios ao invés de vários pequenos produtores o que faria os preços serem menores e mais competitivos, também em produzir melhor qualidade dos bens ofertados.

Certos bens e serviços de artes podem aumentar seus retornos de escala, quantidades adicionais podem ser produzidas com custos médios menores, mas neste caso o custo marginal é menor, e por isso não podem ser vendidos ao preço de eficiência que seria o preço igual ao custo marginal, eles teriam prejuízos.

As artes ao vivo, não tem ganhos de produtividade, visto que os salários, aluguéis, etc., aumentam, mas as suas receitas não necessariamente, como diziam Balmol e Bowen Não se pode repassar estes custos para os preços do ingresso, então eles têm a tendência de aumentar seus déficits.

Um artista deveria saber o valor do seu bem cultural, para que ele viva e se sustente com o seu trabalho, para isso há de aumentar a conscientização, o conhecimento do processo e seu papel nele. A economia da cultura, ao escancarar esses processos, modelos e relações, pode ajudar inclusive para fazer com que essa produção encontre o seu mercado (Reis, 2007). Então, poderemos ver a cultura, não somente como um gasto, mas também como investimento que gera retorno econômico e social, para os economistas e profissionais de outros setores.

Para REIS (2007, p.38), “explicitar como os recursos captados e investidos beneficiam a consecução da política cultural é primordial para que possamos, de fato, difundir os investimentos no setor cultural”.

CAPÍTULO 2 Leis de Incentivo à cultura: Estudando a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988: “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” (CF, Capítulo III, Art.215).

Admitimos como Brant (2001, p.35) “Faz sentido, então, defendermos a inserção da cultura na agenda política nacional, dado seu poder articulador, mobilizador e transformador”.

Assim a Constituição de 1988 foi um marco fundamental no processo, pois ao delimitar a cultura como direito e ao relacioná-la com princípios de justiça mudou os significados correntes das políticas culturais. A proposta é repensar as políticas culturais brasileiras à luz dos ideais constitucionais. Destaca-se os desafios, interpretação das premissas constitucionais e alternativa de aplicação dos ideais contemporâneos de desenvolvimento cultural. No mesmo movimento, ela reconhece os limites dominados de ação das políticas culturais tradicionais, legitimando suas possibilidades de crescimento futuro e à sombra dos princípios da equidade.

A primeira lei federal sancionada pelo ministério da cultura, em sua criação, foi a Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, popular mente conhecida como Lei Sarney (foi criada durante seu mandato). Esta estabelecia a dedução de 2% do Imposto de Renda (IR) de pessoas jurídicas e de 10% de pessoas físicas, para as empresas e pessoas que investissem em cultura, sendo isto denominado de mecenato. Mas como a lei permitia a transferência direta entre

os produtores culturais e as empresas acabaram-se abrindo margem a desvios, pois não havia necessidade prévia de apresentação do projeto a ser investido. A lei pré-estabelecia a prestação de contas da verba, por parte dos produtores, mas não estabeleceu os procedimentos, dando uma brecha a acusação de fraudes e desvio de verbas. Esta vigorou até 1990, quando o então Presidente Collor a revogou, junto com os demais incentivos culturais ligados ao Estado, acabando até com o Ministério da cultura transformando-o em uma secretaria subordinada ao Ministério da Educação.

Depois veio a Lei Mendonça (lei nº 10.932/90), criada pela pressão da classe cultural paulistana, dando incentivos fiscais, estrita ao município de São Paulo.

Posteriormente, com base na nova forma de aprovação e controle da Lei Mendonça, foi criada a Lei nº 8.313/91, mais conhecida como Lei Rouanet, por causa do então Secretário da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet. Que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), para captar e canalizar recursos de modo que facilitem, a todos, o livre acesso às fontes de cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, ela redefiniu os incentivos concedidos pela lei anterior e o processo de aprovação dos projetos.

Em 1992, no governo Itamar, foi recriado o Ministério da Cultura, e no ano seguinte criou-se a Lei do Audiovisual (lei nº 8.685/93) e reinstaurou várias instituições, como o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e a FUNARTE (Fundação Nacional de Arte). Este momento desencadeou a criação de várias leis similares em vários estados e municípios, como Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador, etc.

Retornando a Lei Rouanet, o PRONAC tem sua implementação através do Fundo Nacional de Cultura (FNC), Fundos de Investimento Cultural e Artístico (FICART) e através de incentivos culturais.

Os incentivos concedidos através desta lei, somente serão concedidos a projetos culturais que não sejam caracterizados como circuitos privados ou de coleções particulares. Os projetos têm que ter a característica de “bens públicos”, não rivais e não excludentes entre si.

A Lei Rouanet só passou a patrocinar um grande volume de projetos a partir de 1966, depois da nomeação do ministro da cultura Francisco Weffort (em 1995) que a lei foi regulamentada. As empresas e grupos que não sabiam como funcionavam as leis de incentivo começaram a ver os benefícios e as vantagens desta.

O então Ministro Francisco Weffort, atestou o efeito multiplicador da cultura no país, em um artigo sobre os benefícios do cinema, em especial fomentando a indústria cultural:

Quero fazer um dia o cálculo do que rende para o país a indústria fonográfica e, em especial, a música popular. Não tenho dúvidas que é muitíssimo mais do que o pouco que gastamos com música clássica e instrumental ou com incentivos para o setor. Quero dizer que o dinheiro que o Estado gasta em cultura, a ‘fundo perdido’, como se diz, é muito menor do que o Estado recebe, por meio de impostos, do movimento geral da indústria cultural e do mercado cultural. Na verdade, a cultura financia, indiretamente, a cultura, através de complexos mecanismos de impostos, orçamentos estatais, incentivos, etc. Eis uma realidade que muita gente se recusa a perceber. Mais ainda, quando se faça a contabilidade rigorosa do PIB da cultura, se perceberá que aquilo que o Estado - federal, estadual, municipal – coloca na cultura é apenas uma pequena parcela, não mais de 10%, do movimento geral do setor. O dinheiro que o Estado coloca na cultura não é, na verdade gasto, mas investimento. É um fermento que dinamiza e alavanca todo o setor, que, nos restantes 90%,

depende apenas do jogo do mercado. Cultura e indústria mantêm entre si uma relação fecunda do que se pensa. (WEFFORT, Francisco "Cultura, cinema e indústria", 1º/9/2000 [www.minc.gov.br]).

2.1 Os Procedimentos da Lei Rouanet e do Audiovisual

A Lei Rouanet institui o PRONAC, “implementou a concessão de incentivo fiscal a contribuintes de Imposto de Renda que custeiam projetos culturais, através de patrocínio ou doação, modalidade denominada ‘mecenato’ “. (Olivieri, 2004, p.79)

Dentro do PRONAC, o FNC é substancialmente composto de verba, a maior parte, provém da Loteria Federal, Fundos de Desenvolvimento Regional (FINOR, FINAM E FUNRES) e Tesouro Nacional, e financia 80% do projeto aprovado anteriormente pelo Ministério da Cultura. Mas como não foi muito divulgado como utilizá-lo, quais seriam os resultados (que se justificou pela exigüidade de verba), e também por não ter sido estabelecida uma política clara e pública para utilizar as verbas do FNC, a solicitação e definições de projetos feita em razão da demanda, ficou principalmente de entidades com vínculo com o governo, ao invés dos produtores culturais em geral.

Já o FICART prevê que fundos de investimento em cultura sejam constituídos, com isenção do Imposto de Renda nas operações de crédito, seguro e câmbio, e rendimentos angariados. Mas não foi operacionalizado este fundo pelo mercado financeiro. Por isso este tópico não será desenvolvido neste trabalho.

A modalidade de Mecenato é a mais conhecida e utilizada nesta lei, pode ser na forma de patrocínio ou doação. Ficou conhecido como mecenato, quando a lei vinculou o incentivo fiscal à natureza do projeto cultural e exigiu formulários e procedimentos, descrito adiante.

Os proponentes, produtores culturais, que apresentam o projeto podem ser pessoa física ou pessoa jurídica (empresa).

A legislação como dita acima, prevê a aplicação da verba destinada, através de patrocínio ou doação. Por patrocínio entende-se:

[...] transferência gratuita de recursos, em caráter definitivo, à pessoa física ou jurídica de natureza cultural, proponentes com ou sem fins lucrativos, de numerário para realização de projetos culturais com finalidade promocional e institucional ou publicidade. (artigo 3º, inciso IX, letra “a” do decreto nº1.494/91).

Também pode ser efetivado, pela permuta de bens e serviços. Pode-se ainda incluir no orçamento a despesa com mídia para divulgação do projeto com a logomarca da empresa patrocinadora. O custo de mídia pode chegar até 20% do valor do projeto.

Aqueles que usam a Rouanet na forma de dedução de impostos, por meio de patrocínio ou doação se chamam “incentivador”. E no caso de empresas, só será reduzido o valor do Imposto de Renda, daquelas que pagam o imposto calculado sobre o lucro real. Excluem àquelas que pagam o imposto calculado por lucro presumido.

A lei que pretendia captar e canalizar recursos para os setores culturais, que não podiam se sustentar no mercado sozinho estabeleceu incentivos para as empresas ou pessoas físicas patrocinadoras. Estas adiantam como até 30% ou 60%, respectivamente, que será reembolsada diretamente pela renúncia, pelo Governo Federal.

A empresa ainda pode lançar na sua contabilidade o investimento total como despesa operacional, isto acarretará na ordem de 34% a redução indireta de impostos federais do valor do patrocínio. Isto implica que o patrocinador arcará com 36% do valor do projeto.

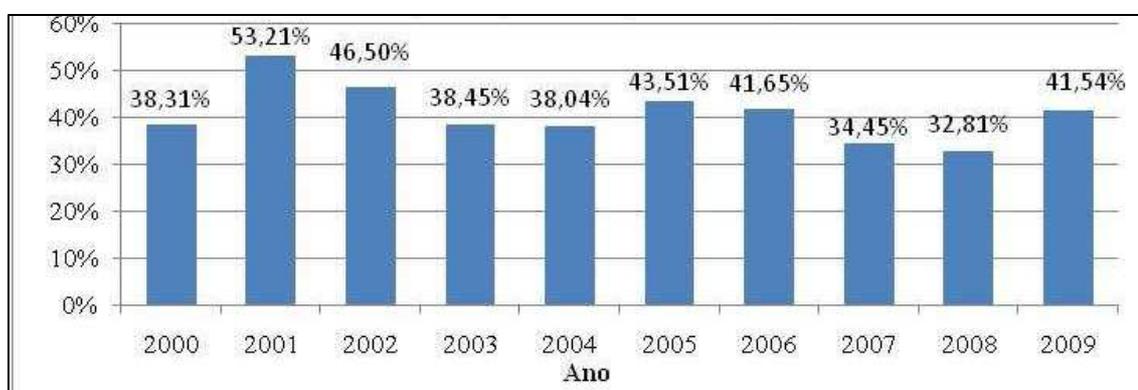
Contudo, o limite de desconto equivale a 4% (pessoa jurídica) e 6% (pessoa física) do montante devido em cada exercício fiscal, a título de Imposto de Renda (Lei nº 8.313/91, modificada pela lei nº 9.532 /97 art. 6º e art. 22º).

No caso do mecenato em forma de doação a transferência de recursos aos proponentes não podem incluir mídia direta e não tem fins lucrativos, mas em contrapartida a dedução do Imposto de Renda é percentualmente maior.

Se a empresa ou pessoa optar pela doação, não haverá divulgação de mídia direta paga com a verba incentivada. O incentivo federal concedido corresponde a 40% a 80% do valor total doado, respectivamente, no qual poderá ser utilizado para o pagamento do Imposto de Renda.

O montante incentivado tem o mesmo limite de desconto como na opção de ser patrocinador: pessoa jurídica desconto equivalente a 4% e pessoa física 6% (Lei nº 8.313/91, modificada pela lei nº 9.532/97 art. 6º e art. 22º). O gráfico 1 ilustra essa realidade, a concentração dos incentivadores é alta, embora oscile, as empresas representam a maior parte dos patrocinadores da cultura nacional através da Lei de incentivo fiscal.

Gráfico1- Percentual Incentivado pelas 10 Maiores Empresas por Ano (2000 – 2009)



Fonte: Joffe 2010 com dados do Ministério da cultura.

Devido à criação da Lei do Audiovisual, o Governo cedeu à pressão de alguns setores culturais para que o incentivo fiscal passasse a corresponder a 100% do valor investido. Estes setores são: "artes cênicas, música erudita ou instrumental, circulação de exposição de artes plásticas, livros de valores artísticos, literário e humanístico, e doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus". (Artigo 20, parágrafo 3º, letras "a" e "e" da Lei nº 8.313/91, modificada pela lei nº 9.874/99).

Por isso a parceria público-privada como descrevemos anteriormente só servem para as áreas não elencadas acima. Mas diferente da Lei do Audiovisual, o valor total do patrocínio não pode ser lançado como despesa operacional por parte da empresa patrocinadora.

O grande incentivador virou o governo, que "paga" pelas produções, mas o poder de resolver quais irão realmente ser realizadas ou não, ficou nas mãos do setor privado, se for patrocínio, tem sua marca relacionada diretamente àquilo que está incentivando, então só escolherá projetos culturais os quais combinem com sua marca e atingem seu público-alvo.

Para que um projeto cultural seja apresentado e enquadrado na Lei Rouanet, e receber o aval para captar patrocínio e ser beneficiado pelo incentivo fiscal, o proponente (produtor cultural), inicialmente o projeto deverá estar entre as seguintes áreas culturais:

a) teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; b) produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; c) literatura, inclusive obras de referência; d) música; e) artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e congêneres; f) folclore e artesanato; g) patrimônio cultural; h) humanidades; i) rádio e televisão educativas e culturais de caráter não comercial; j) cultura negra; l) cultura indígena. (artigo 25 da Lei nº 8.313/91 e no artigo 3º, inciso XIII, do decreto nº 4.494/91.).

O projeto ainda deve justificar e explicar seus objetivos e cópias de vários documentos exigidos pelo Ministério da Cultura. Ele deverá objetivar a produção de um bem cultural final, um produto ou evento cultural material.

Enviam-se os projetos para suas respectivas secretarias, que farão uma pré-avaliação documental e mandarão o parecer técnico. Tendo este parecer, o projeto é encaminhado para a reunião da Comissão Nacional de Incentivo a Cultura (CNIC), que ocorre mensalmente.

A CNIC é composta por representantes da sociedade civil, ligados aos setores culturais e representantes do empresariado, mais o ministro da cultura que o preside e membros natos ligados a entidades supervisionadas pelo Ministério da Cultura. Quando a lei foi publicada, a CNIC era responsável por aprovar os projetos, definir para o FNC os programas de trabalho e as regras gerais do PRONAC. Entretanto, posteriormente ela perdeu seu poder passando a ser órgão consultivo no processo de aprovação dos projetos, mas o aval final cabe ao titular do Ministério da Cultura.

Os projetos serão analisados de acordo com os requisitos da legislação e adequação orçamentária se estiver adequado aos critérios da lei são aprovados pelo Ministro da Cultura, sem terem passado por nenhuma análise de mérito. Depois de toda a burocracia documental é publicada nova portaria com o projeto aprovado e sendo autorizada a captar recursos.

Então o proponente abre uma conta bancária especial para o projeto, que deverá possuir 20% do valor total do projeto, pelo menos. Depois de o projeto ser realizado o produtor cultural apresentará detalhadamente o uso das verbas recebidas com os incentivos fiscais.

“Quando do recebimento do patrocínio ou doação, o proponente emitirá recibo de mecenato, conforme modelo definido pelo Ministério da cultura, que será utilizado pelo incentivador para uso do benefício fiscal” (OLIVIERI, 2004, p.97).

Mesmo resumidamente, percebe-se a burocracia para apresentar todos os documentos, orçamentos detalhados e prestações de contas por conta dos proponentes, tornam filtros de selecionamento de projetos inicialmente invisíveis, pois muitas vezes é muito difícil para um produtor cultural, principalmente, de grupos menores aprenderem a se enquadrarem na lei e conseguir, captar os recursos necessários para realizar os projetos.

A Lei do Audiovisual (nº 8.685, de 20/07/1993), foi criada para impulsionar a produção cinematográfica e criar a indústria do cinema brasileiro. Foi fixado inicialmente, o período de vigência desta lei até o ano de 2003, agora este prazo se estende até o ano de 2010, mediante aquisição de cotas representativas, o investidor recebe títulos registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e poderá deduzir do Imposto de Renda devido, a quantia referente ao investimento feito. E poderão deduzir até o ano de 2016, do Imposto de Renda devido, os contribuintes, as quantias referentes a patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente.

As empresas investidoras as produções audiovisuais, podem participar dos resultados financeiros obtidos.

O incentivo fiscal federal corresponde a 100% do valor investido no projeto, bem como garante a possibilidade de lançamento de 100% do valor como despesa operacional da empresa, originando ganho financeiro para a empresa investidora e traduzindo-se num incentivo bastante vantajoso em relação aos demais. (OLIVIERI, 2004, p.106)

O mesmo projeto utilizando o incentivo desta lei pode ser beneficiado pela Lei Rouanet também, desde que enquadrados em seus objetivos, limitados a 95% do total aprovado pela Ancine.

A empresa investidora pode utilizar em até 3%, o benefício, do Imposto de Renda devido. Inicialmente a lei teria vigor até 2003 e depois foi adiado para 2006, mas até hoje, a indústria cinematográfica não adquiriu sua auto-sustentabilidade. E ela concorre com a Lei Rouanet, na medida em que o somatório limite do desconto das duas só pode até 4% do Imposto de Renda devido e a renúncia fixada anualmente é única para as duas leis.

Da apresentação do projeto audiovisual, sendo para ser na forma de investimento ou de patrocínio terá que estar aberta em nome do proponente, contribuinte ou da Ancine conforme se enquadra seu projeto, depois da aprovação da Ancine (por meio de regulamento) para captar os recursos.

Os projetos devem atender ao mesmo tempo: contrapartida de recursos próprios ou de terceiros correspondente a 5% do orçamento global aprovado, comprovados; o limite de recursos dos incentivos somados na forma de investimento as de patrocínio brasileiro no valor de quatro milhões de reais, podendo esses limites serem usados ao mesmo tempo, e a apresentação do projeto para ser aprovado pela Ancine.

Ao Fundo Nacional de Cultura, alocado especificamente no Fundo Setorial do Audiovisual, os valores provenientes de empresas brasileiras sob as duas formas de incentivos no prazo de quarenta e oito meses (contado desde o primeiro depósito) e os valores das empresas internacionais no prazo de cento e oitenta dias do seu depósito, os valores não aplicados durante estes períodos.

Caberá o poder executivo fiscalizar a execução feita efetivamente dos recursos captados através desta lei.

Entretanto, na Lei do Audiovisual, tanto como investidor ou patrocinador, o Governo Federal concede incentivos fiscais correspondente a 100% do valor investido ou a quantia referente ao patrocínio no projeto.

O investidor, ao financiar o projeto, receberá títulos registrados na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), podendo ser negociados no mercado de capitais, ou seja, podem auferir resultados financeiros com a produção audiovisual incentivada, previamente aprovada pela Ancine, por meio de regulamento.

A dedução para o investidor é em até 3% do Imposto de Renda devido para pessoas físicas e 1% do imposto devido pelas pessoas jurídicas e podem ser lançados 100% do valor como despesa operacional da empresa. Já como patrocínio a dedução prevista é de 4% do Imposto de Renda devido de pessoas jurídicas e em até 6% para pessoas físicas (Lei nº 8.685 Art. 1º e Art. 1º-A, inciso § 1º).

Os patrocinadores deduzirão em cada período de apuração do Imposto de Renda (no trimestre, ou por ano), pelas empresas tributadas com base no lucro real e pelas pessoas físicas, na declaração de ajuste anual (Lei nº 8.685 Art. 1º-A, inciso § 2º).

A Ancine poderá fruir dos incentivos fiscais para projetos específicos do audiovisual (de preservação, infra-estrutura e outros) apresentados por empresas brasileiras. E estes recursos poderão ser aplicados como valores reembolsáveis ou não, conforme as normas da Ancine estabelecidas. Os

valores reembolsáveis são destinados ao Fundo Nacional da Cultura, alocados no Fundo Setorial do Audiovisual.

CAPÍTULO 3: Uma avaliação da política Cultural Brasileira ao longo do século XX e XXI

A primeira política de investimento em cultura no Brasil foi em 1910, quando Dom João VI construiu a Biblioteca Nacional, excluindo a participação da iniciativa privada. Sendo fundamental para um primeiro acesso e consumo a um bem cultural.

O orçamento para a cultura nos anos 70 e 80 era restrito e nem todos os órgãos de cultura estavam vinculados à Secretaria da Cultura. Em 1985 foi criado o Ministério da Cultura, como era época da ditadura militar, o Estado usa a cultura para disseminar suas idéias conservadoras através do acervo histórico e artístico nacional e distribuindo verbas somente para produções vinculadas ao sistema e proibia e perseguia através da censura as outras manifestações artísticas.

Mas a partir dos anos 80 o Estado adota uma política cultural neoliberal, coerente com a política econômica vigente na época, fazendo o mercado assumir a viabilização das manifestações culturais, somente sendo interrompido pelo período do regime militar, pois nos anos posteriores à abertura, o governo civil procurou reorganizar as instituições e a economia. A indústria cultural coloca os órgãos públicos de cultura a serviço dos seus conteúdos e padrões.

Nos anos 90, com a criação das leis de incentivo fiscal à cultura, o Estado, iniciou um modelo de política cultural que pretende a parceria com a empresa privada para a viabilização dos projetos culturais e que reduz sua participação no fomento. No governo do Fernando Collor foi implementada uma

política que desobrigava o Estado com a cultura, durando até o fim do seu governo.

Mesmo com a democracia abrindo um novo espaço para a associação entre os setores culturais e corporativos e o Estado estando presente nesta relação, este não implantou políticas amplas que atendessem a diversidade da demanda ou custear eficazmente as lacunas deixadas pelo financiamento corporativo.

O governo não fez uma política cultural centralizada, o que existia eram várias ações realizadas nas três esferas de governo por órgãos culturais sem relação entre si.

Verifica-se o sucesso das leis de incentivo fiscais ao fortalecer o diálogo entre o mercado e os produtores de cultura e tenham contribuído em grande parte para a profissionalização da cultura, que cada vez mais produz emprego e renda, mas não pode ser reduzida a mais um setor da economia como aconteceu outras vezes. A cultura envolve muitos outros valores subjetivos diferentemente de quando vemos somente pelo econômico.

Porém a parceria entre as políticas pública e privada que se buscava mostrou-se francamente distorcida gerando incontáveis e sólidas críticas feitas não às leis, mas ao seu método como em REIS 2002 e 2006, destacam-se a) a falta de coerência entre os supostos objetivos de política pública e as exigências criadas para a aprovação dos projetos culturais submetidos pela iniciativa privada e b) a ausência de contrapartida privada frente aos benefícios concedidos pelas leis de incentivo, em especial as federais.

Os números de projetos apresentados, aprovados e incentivados pela Lei Rouanet, entre 1996 e 2004, mostram a insustentabilidade mecanismo

federal de incentivo à cultura ainda em vigor. É infinitamente superior o número de projetos apresentados e aprovados em relação àqueles que realmente recebem o incentivo pela lei. Gerando segregação, distorção e muita insatisfação com atual política cultural vigente, visando articular a cultura no país é que surgem os inúmeros debates por todo o país sobre a lei Rouanet, baseados nos argumentos críticos, aprofundados no item seguinte, e consolida um debate nacional sobre a cultura que culmina numa reforma da Lei Rouanet.

3.1 As Leis de Incentivo Fiscais substituindo as Políticas Públicas Culturais no Brasil: Argumentos Críticos

A política cultural pode ser entendida como:

Programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Segundo Teixeira (*apud* BRANT, 2001, p.57).

A cultura estava inserida no Ministério da Educação, nas décadas de 70 e 80, no país. Os recursos destinados à cultura eram restritos e alguns órgãos culturais não estavam ligados à Secretaria da Cultura, além disso, não havia limite, diretriz e definições a respeito da intervenção do Estado na cultura. Nesta época, basicamente o Estado só cuidava do patrimônio histórico cultural.

RANALLI (1997, p 3-4) propõe quatro diferentes papéis para o Estado. Facilitador: o governo permite a criação de política fiscal e de outros fundos para trazer incentivo para produção artística; como mecenas: o Estado subsidia e compra obras de artes, disponibilizando um apoio indireto; como arquiteto: Estado dando apoio direto, controlando as instituições culturais, a produção artística e disponibilizando burocratas para a área; e como engenheiro: o Estado tem regras rígidas sobre a arte a ser exposta, política cultural articulada e todos os meios de produção, assim como foi no regime totalitário.

Segundo CHAUI, no conceito moderno de cidadania cultural, a cultura é vista como processo e como direito dos cidadãos, pressupondo o Estado como fomentador de processos criativos e não como executor ou determinante dos mesmos.

Apenas porque não estão inseridas as regras do mercado, não se pode negar ao cidadão, o direito de se manifestar criativamente e artisticamente. Pois, isto é sobre o direito à memória ao acesso e à produção cultural, que nem sempre consegue se encaixar na lógica da visão do lucro, apenas algumas atingem a auto-sustentabilidade e uma pequena parcela gera lucros para os produtores e artistas.

Logo, não se pode inviabilizar o acesso ao que não é mediático, somente porque não está inserido nas regras do mercado. “A produção criativa de uma sociedade não acontece em função do valor de venda de seu produto, mas em função de valores sociais, históricos, éticos e artísticos”. (OLIVIERI, 2004, p.29)

Portanto, somente com a receita direta não se garante o acesso e a produção da cultura, pois se reduziria àquelas produções culturais sustentáveis pela sua receita direta. Então, ao se transferir a seleção do que será realizado culturalmente ao mercado, está praticamente extinguindo várias manifestações e limitando o acesso à cultura.

Nos anos posteriores a abertura política, submete o fomento da produção cultural às normas do mercado. Com a criação das leis de incentivo fiscal à cultura, nos anos 80, o Estado inicia um modelo de parceria público-privada, para viabilizar as produções culturais e deixar para o governo o papel somente de facilitador.

Apesar, de ao longo da história, o Estado ter atuado como mecenas, arquiteto, facilitador e até mesmo como engenheiro, na época da ditadura, nunca houve uma ampla política que atendesse a diversidade da demanda ou suprir de formas eficazes outras formas de custeio.

As produções artísticas têm que buscar soluções de financiamentos externos à sua produção, por meio da política cultural do Estado, pela benemerência de quem ama as artes ou por patrocínios em função do *marketing* cultural.

Inserida dentro das regras do mercado, somente como investimento, as produções culturais se tornam pouco atrativas, apresentando altos riscos financeiros ao envolvidos. Desta forma, “o incentivo que é uma forma de canalização de verba para cultura, dentro de várias outras ações de uma política cultural estruturada, vem sendo confundido com a própria política cultural” (OLIVIERI, 2004, p.23).

Fazer política pública, entendendo o financiamento como sua ferramenta e não como a própria política é mais do que urgente, é questão de sobrevivência num mundo dominado pelo símbolo. Do contrário, estaremos fadados à conformação do caos, colaborando com a cultura hegemônica e com o fim de nossa identidade. (BRANT, 2001, p.66).

As críticas mais ferrenhas ao uso dos incentivos fiscais se referem às alíquotas de 100%, pois a dedução integral não é um estímulo a novos recursos além da já devida ao Estado. Devido ao fato da decisão final na destinação dos recursos, em última análise, a cargo de pessoas físicas ou das empresas, muitos vêem este fato em uma desresponsabilização política do Estado na destinação dos recursos.

Em relação à CNIC, é outro ponto de descontentamento da classe artística, pois às dificuldades de se estabelecer ou explicitar de forma clara quais são os critérios para aprovação das propostas apresentadas serão utilizados. Há discussão de mecanismos de acompanhamento da inflação na área cultural, elaboração de planilhas de custo para aprovação de projetos apresentados ao

mecenato. Contudo, mesmo contendo na lei de incentivos pré-condições que vinculam o financiamento a critérios de democratização do acesso, a ausência de esclarecimento dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados pela CNIC e os mecanismos e planilhas não são concluídos leva à classe artística a concluir que os projetos são aprovados a partir de critérios políticos ou com certa dose de discricionariedade.

A conhecida como *Operação Mecenas* (da Polícia federal – PF) retomou as suspeitas sobre a efetividade dos mecanismos operacionais da lei de incentivos. De acordo com a PF, os processos da CNIC começando em 2004 tinham sido fraudados, por pessoas que fazem parte do apoio administrativo do MinC à comissão produtores culturais estariam cobrando entre 2% e 5% do valor dos projetos para que estes fossem incluídos rapidamente na pauta de reuniões e avaliação da comissão. Mesmo o suposto esquema não envolva a CNIC diretamente, expõe as dificuldades da comissão com a terceirização administrativa, operacionais insuficientes e recursos humanos, e um elevado número de projetos para serem aprovados, tudo isso abrem espaços para distorções.

É possível colocar aqui que os esforços das políticas culturais (MinC, secretarias estaduais e municipais de Cultura) são efetivamente desfrutados por poucos. São voltados especialmente para as artes, com iniciativas importantes, mas pontuais relativamente às culturas populares, tradicionais e comunitárias. Tais esforços contam com poucos mecanismos que estabeleçam diálogos entre as diversas formas de expressão e produção simbólica, assim como com poucos resultados em áreas de baixo desenvolvimento social. (BARBOSA, 2007, p 135).

A partir da criação das leis de incentivo, a produção audiovisual brasileira, conseguiu-se alavancar de maneira importante apesar das frustrações às expectativas do público e dos investidores quanto ao resultado da aplicação das verbas. Apesar das várias iniciativas para diminuir as dificuldades do

audiovisual brasileiro ao longo desses anos, o número de salas ainda é reduzido, os seus gestores resistem à programação de filmes nacionais, o longo tempo entre produção, distribuição e exibição até o uso de direitos de exibição em televisão e vídeo continuam sendo um entrave ao crescimento da indústria cinematografia brasileira.

Com a criação da Agência Nacional do Cinema Brasileiro (Ancine) em 2001, do Conselho Superior de Cinema e a reestruturação do financiamento da produção de cinema, som e vídeo, o papel da administração pública na área foi renovado. A Ancine ficou no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o papel do MinC no novo desenho ainda está sendo definido, mas com o intermédio da Secretaria do Audiovisual (SAV), é provável que dedique-se ao fomento da produção independente (curtas e documentários), aquela fração da produção que não tem garantias de retorno, nem se sustenta pelo mercado. Por fim, todos estes mecanismos e órgãos criados fizeram com a que a produção cinematografia nacional se reorganizasse nos anos 1990, mesmo ainda tendo um longo caminho a seguir para um dia se tornar uma indústria dependente de seus próprios recursos.

Por sua vez, deve-se ressaltar que o governo Lula, em termos de construir política cultural tem se esforçado para a realização de concursos e fortalecimento das instituições pela reposição de pessoal e de alguma forma os programas já existentes contribuem de alguma forma para o enriquecimento e a diversificação da cultura brasileira.

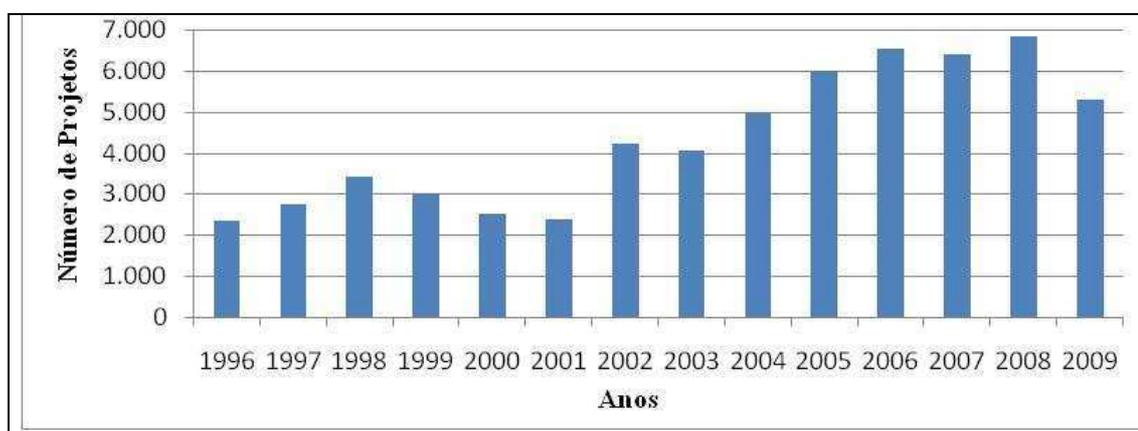
Algumas críticas podem são embasadas pela análise dos números do setor cultural como veremos no próximo item, as outras, fogem da minha alçada.

3.2 Análise dos números das Leis Rouanet e Audiovisual

“No que diz respeito à evolução da Lei Rouanet, saltam aos olhos o número de projetos incentivados e o montante de recursos captados” (REIS, 2007, p.176).

Podemos observar no gráfico abaixo o crescente número de projetos aprovados por ano na Lei Roanet, com algumas oscilações.

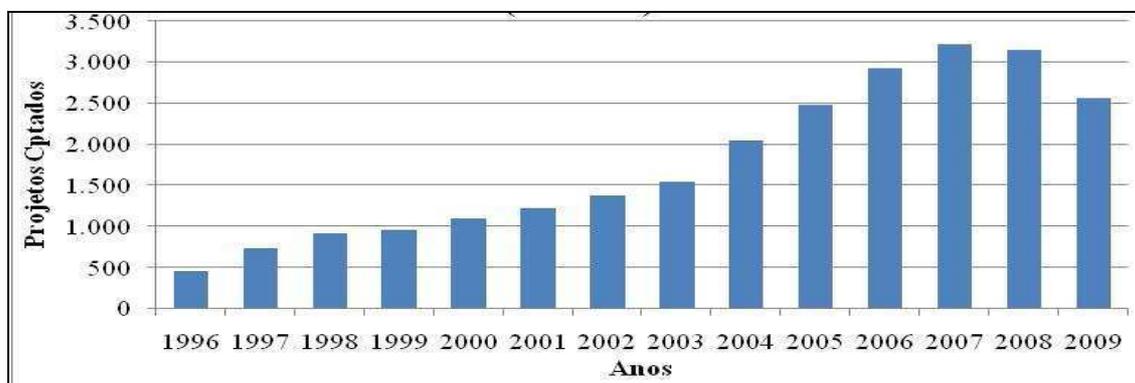
Gráfico 2 - Número de Projetos Aprovados por Ano (1996-2009)



Fonte: Joffe 2010 com dados do Ministério da cultura.

Quando passamos a observar o número de projetos que realmente conseguem captar recursos, como visualizamos no gráfico 3, este número cai drasticamente.

Gráfico 3 - Número de Projetos com Captação de Recursos por Ano (1996-2009)



Fonte: Joffe 2010 com dados do Ministério da cultura.

Apesar do percentual crescente, dentro das estatísticas, somente um em cada quatro projetos culturais submetidos à aprovação da Lei Rouanet viabiliza-se no mercado.

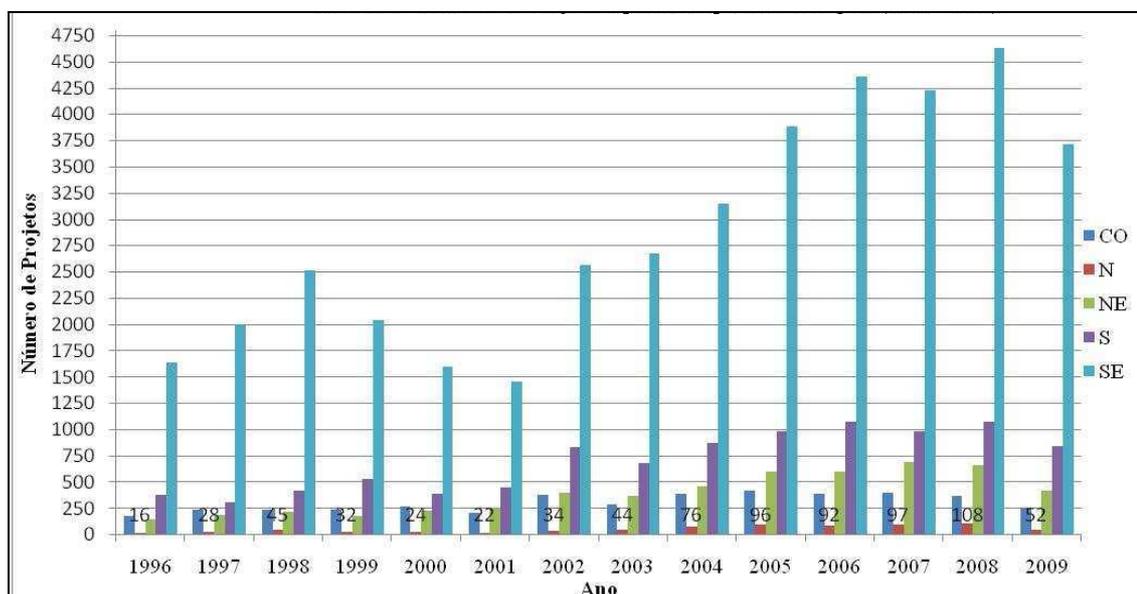
O Brasil tem 189 milhões de habitantes. Só 26 milhões deles vão ao cinema uma vez a cada mês, ao menos. Dentre os brasileiros, mesma forma, 176 milhões nunca viram uma exposição de arte e 148 milhões não passaram nem perto de um espetáculo de dança. Dos 5.565 municípios do país, 5008 deles não têm teatro, cinema, museu ou qualquer espaço que possa abrigar tais atividades. (<http://terramagazine.terra.com.br> acesso quinta-feira 19 março de 2009, 14 horas).

Mesmo de forma indireta, através da renúncia fiscal, a Lei Rouanet cumpriu bem o papel de injetar financiamento, afinal nos últimos anos foram disponibilizados R\$ 8 bilhões na cultura brasileira, possibilitando a sobrevivência de milhares de artistas e produtores culturais. Mas mostrou-se incapaz de atender a toda diversidade da cultura brasileira.

Tendo em vista que a enorme parcela das dotações dedicadas única e exclusivamente ao custeio da “máquina” pública, vê-se que a renúncia fiscal detém grande potencial de empuxo para a Economia da Cultura, que embora ainda utilizado por um número reduzido de empresas, chegou a dobrar [...] o total do montante destinado à produção/difusão cultural. Isso, no entanto, não significa necessariamente, um bom fim dado às verbas. (MACHADO NETO, 2002, p.7).

Somente de 2003 a 2007, 3% dos proponentes concentraram 50% do volume todo captado, só em 2007, as regiões Sul e Sudeste ficaram com 80% de toda verba captada, deixando claramente as regiões que foram privilegiadas, pois o Centro-Oeste ficou só com 11%, o Nordeste com 6% e ao Norte restou somente 3%. O gráfico 4 ilustra essa realidade.

**Gráfico 4 - Número de Projetos Aprovados por Ano e por Região
(1996-2009)**

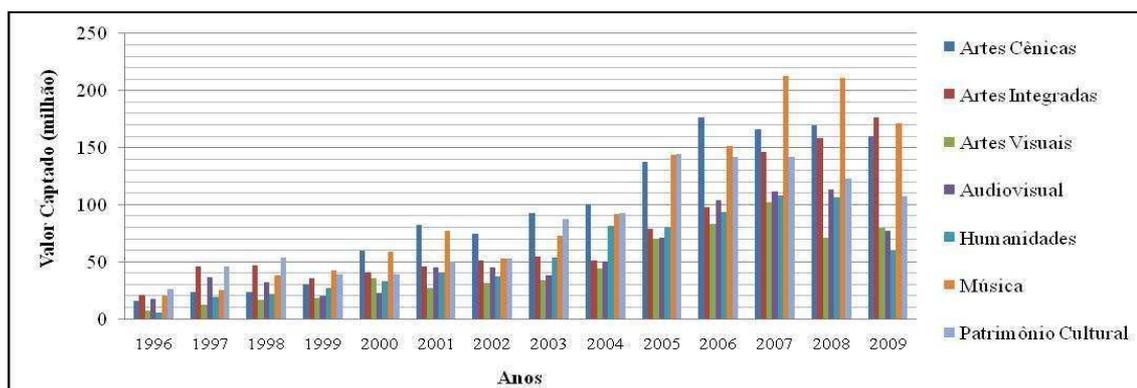


Fonte: Joffe 2010 com dados do Ministério da cultura.

A parceria empresa-governo não foi bem sucedida quando a Lei possibilitou que cinco áreas receberiam 100% de desconto do Imposto de Renda, fazendo com que cada 10 reais captados, apenas 1 real é dinheiro privado, os outros nove são de renúncia. E destas atividades, o cidadão não tem muito conhecimento de quais são estas atividades, realizada com 100% do nosso dinheiro.

Pode-se analisar pelo gráfico 5 que não há uma área específica que obtenha todos os recursos captados ao longo desses anos. Há uma variação entre as áreas, sendo a música a área que obteve mais recursos em 2007 e 2008 com uma grande disparidade para as demais.

Gráfico 5 - Total da Captação de Recursos por Ano e por Área (1996-2009)



Fonte: Joffe 2010 com dados do Ministério da cultura.

O setor cultural respondia em 2002 por 3,6% dos empregos no mercado de trabalho, sendo que 2,1% das ocupações eram estritamente culturais. Em 2006 esta participação subiu para 4% (representando 3,3 milhões de pessoas) e 2,2% (1,9 milhões de pessoas), respectivamente. O salário médio no setor é cerca de 22% maior do que a média geral, e a massa salarial chega a atingir 7% do total medido em 2006 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE). Estes números são próximos aos de outros países de grande tradição cultural, como França e Estados Unidos (embora a metodologia dos índices seja diferente), o mesmo valendo para o consumo cultural, que no Brasil representa 3% do consumo das famílias. Segundo o caderno do IPEA “O setor cultural brasileiro é caracterizado por um intenso dinamismo e, ao mesmo tempo, por profundas iniquidades de acesso a bens e a recursos de produção simbólica”.

Apenas no ano de 2007, mais de três mil projetos passaram pela avaliação do ministério levando a um alto custo operacional (funcionários do ministério consumiram tempo trabalhado) e tempo de espera dos produtores, e apenas 50% dos projetos com crível do ministério, conseguiram captação junto às empresas. Esses três mil projetos aprovados, mas sem captação, mostra a

dificuldade que a renúncia não conseguiu suplantar a diversidade da demanda cultural. Por isso mesmo, se torna impossível fazer política pública com os pilares centrados apenas pela renúncia fiscal.

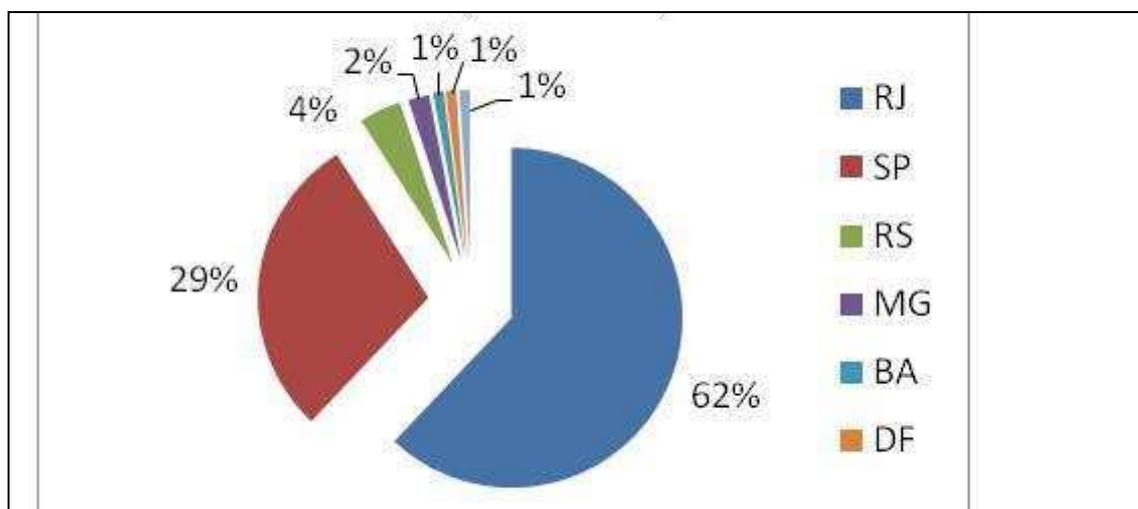
Após a implementação dessas leis, as economias criativas ganharam destaque e novas tecnologias agregadas à cultura, facilitaram um acesso mais fácil à produção de obras de arte e as mais diversas manifestações culturais.

Os dados qualitativos de educação melhoraram consideravelmente e integrou cerca de 20% da população, em mais dignas condições de sobrevivência econômica. Logo, aumentou a insatisfação do povo em relação às manifestações culturais que não acessam a todos os 190 milhões de brasileiros, por isso aumentou na classe artística a insatisfação quanto à renúncia fiscal, por deixar muitos excluídos do financiamento e mesmo aqueles que conseguem, não agüentam mais “implorar” entre os departamentos de marketing das empresas.

O consumo relacionado ao audiovisual é o maior, em relação as outras áreas culturais, nos consumidores brasileiros dando destaque ao cinema e a TV a cabo. O Sudeste é responsável por 58,9% do consumo cultural das famílias, vindo em seguida o Sul com 16,2% e Nordeste com 14,6%, no ano de 2002.

Como se pode visualizar nesse gráfico, a produção nacional se concentra no sudeste sendo diretamente relacionado à concentração do seu consumo também. Enquanto a região Norte não tem representação, o Sudeste é responsável por 93% da produção no país.

Gráfico 6 – Produção de Filmes por Estado (1995-2008)



Fonte: Joffe 2010 com dados da dados ANCINE (2009) e Filme B (2009) .

Podemos concluir que devido aos padrões de organização sociocultural das regiões, no que se refere à disponibilidade de equipamentos, formas de uso do espaço urbano e do tempo de lazer, essas diferenças apresentam, de forma indireta, as heterogeneidades do consumo por regiões, significa muita desigualdade.

É importante constar que no período em 1994 e 2002 as atividades fonográficas cresceram 77%, quanto o cinema e o audiovisual 15,9%, fabricação de computadores 15,9%, arquitetura 119% e publicidade 50,8%.

A reestruturação das empresas culturais e de suas formas organizativas na década de 1990 e a grande informalidade dos segmentos, não abordada neste trabalho, talvez expliquem esses crescimentos.

A escola forma o gosto e faz com que as classes sociais internalizem disposições de apreciação e uso dos bens simbólicos de forma duradoura e estável, pois é um dos instrumentos de políticas culturais mais poderosos pela sua universalidade e cobertura. Mas devido as forças do mercado de bens e de

trabalho e as desigualdades no acesso, são decisivas para determinar os traços dos hábitos de consumo.

A educação explica em parte as diferentes composições e preferências de consumo das famílias, entretanto, a cultura é um bem necessário. As famílias em geral consomem bens culturais em montantes diferentes, mas em proporções semelhantes relativas à sua renda total e aos seus gastos.

Infelizmente, o consumo de bens e serviços culturais tem uma relação direta com as desigualdades sociais e culturais. Há uma grande possibilidade de desapossamento cultural daqueles que não são dotados de grande capital econômico, implica alta probabilidade de desapossamento do gosto e dos hábitos de consumo de certos bens de cultura. A exemplo da Televisão a cabo, os produtos da indústria cultural ainda são padronizados e estratégias de segmentação de conteúdos segundo públicos diferenciados valem apenas para sistemas mais complexos ou para rendas mais elevadas.

A Nova Proposta da Lei Roanet visa retomar o controle dos rumos do investimento cultural e, com isso, sanear as distorções decorrentes da atual Lei, solucionando algumas das críticas respaldadas pelas estatísticas. Será visto no próximo item, como a Nova proposta nos fornece estas soluções.

3.3 Nova Proposta da Lei Rouanet

O mercado considera a importância e sente os efeitos positivos das leis de incentivo. O que está em questão, no entanto, é o patrocínio público de obras descompromissadas com a formação de uma cultura brasileira participativa, abrangente, multifacetada, que responda às peculiaridades e demandas culturais do país. (BRANT, 2004, p.74).

A cultura e educação como não são primazia, compromete a formação da sociedade, como cidadãos com noção de cidadania, capacidade crítica, reflexiva e a competitividade do indivíduo no mercado de trabalho globalizado, que exige cada vez mais a capacidade de inovação.

A Economia da Cultura tende a considerar em primeiro plano a adaptação às mudanças e a inovação, por isso a capacidade criativa tem muito mais importância do que o porte de capital.

Porém, tanto o mercado quanto o governo, ainda apresenta dificuldade em aceitar que se trata de um investimento em longo prazo e não medidas pautadas em imediatismo como foram criadas as Leis de Incentivo Fiscais, para injetar um maior ânimo financeiro e dinamismo no setor, “tinham em seu bojo o intuito de fazê-lo em longo prazo, o que não aconteceu e mostrar ao mundo corporativo os benefícios de se envolver continuamente em programas culturais”. (REIS, 2007, p. 178)

A nova proposta do Programa de Financiamento à Cultura (Profic) á diversificar as formas de acessar os recursos públicos, para permitir uma democratização às artistas e produtores para facilitar o financiamento público, com formas atuais, já testadas em outras áreas, como o é feito na produção científica, com financiamento retornável ao fundo. Conselhos setoriais serão criados em todos os fundos, para cada fundo ter uma resposta imediata às demandas de cada setor, tornando estas as linhas de ação.

O FNC, hoje pouco utilizado, será fortalecido devido a esta diversificação e reforço dos conselhos. Mesmo deficientes tem em suas qualidades: distribuição de recursos melhor distribuída por região, decisões mais transparente, linguagens melhor segmentada e sempre teve um melhor controle sobre os projetos a serem financiados, do que a renúncia.

O Fundo tendo sido negligenciado durante todos estes anos de renúncia fiscal, o governo quer fortalecer o fundo, como já mencionamos, dividindo por setores artísticos. O primeiro exemplo foi o Fundo Setorial do Audiovisual.

Por isso serão criados os Fundos: Fundo Setorial de Artes (teatro, circo, dança, artes virtuais, a música, dentre outras); Fundo Setorial do Livro e Leitura; da Cidadania, Identidade e Diversidade Cultural; da Memória e Patrimônio Cultural Brasileiro, juntamente com o do Audiovisual esses cinco fundos setoriais, também será criado em Fundo Global de Equalização, para projetos fora de alguma das áreas anteriores, ou que abarquem mais de uma área, financiamento de ações transversais.

Cada Fundo terá seu próprio conselho que irá gerenciá-lo pelos próprios representantes do setor, dando melhor capacidade de avaliação.

Além das fontes de captação da lei atual, a nova prevê arrecadação de recursos de uma loteria federal da cultura (está sendo analisada pela Caixa Econômica Federal).

O Ministério da Cultura vai manter o atual fomento de financiamento: doação a fundo perdido. Mas vai oferecer possibilidades diferentes para condições diversas.

A Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) terá mais poder para aumentar a participação dos setores culturais, através de uma lei para

fortalecer a CNIC dando poder para além de definir os projetos de renúncia fiscal, organizará a atuação do FNC. O CNIC será composto de um representante de cada Fundo Setorial, com exceção ao das Artes, que terá três representantes, pois representa expressões diversas. Desta forma diminui-se o dirigismo (Estado ou empresa), ampliando a participação dos setores artísticos nas definições dos critérios.

Mudar as opções do FNC de obter verbas, pois atualmente só há doação a fundo perdido. Além da atual opção, o Ministério propõe: associação a resultados, onde o fundo poderá co-produzir projetos, mediante seleção prévia pelo conselho, aonde o proponente entra com uma contrapartida, em caso de sucesso a parte correspondente ao dinheiro público, volta ao fundo; crédito, o FNC associado a empresas de crédito, poderá oferecer empréstimos a empreendimentos culturais; parceria público-privada, o fundo entra com o dinheiro para a construção de espaços culturais, havendo interesse de empresas.

Estas propostas são para estimular a economia da cultura, que vem crescendo ao longo dos anos, mas não há uma estrutura de mercado fortemente organizada e estrutura para desenvolver plenamente seu potencial de crescimento econômico.

A nova lei também prevê a organização de um conselho estadual ou local, com representantes da sociedade civil de pelo menos 50% deste, para o FNC repassar recursos para estes Estados e Municípios financiarem empreendimentos culturais, de uma forma transparente.

No formato atual, a Lei Rouanet, permite somente duas cotas de renúncia de 30% ou 100% para as empresas, mas somente algumas formas de

arte têm o direito a 100% de renúncia, isto faz também que a participação privada seja feita com o dinheiro público. Por isso, a nova proposta é aumentar o número de faixas de dedução para 30%, 60%, 70%, 80%, 90% e 100%, possibilitando que qualquer tipo de expressão artística alcance 100% e as empresas privadas aumentarão sua participação. Os critérios de avaliação de qual cota o projeto receberá serão definidos pela CNIC, anualmente.

Visando promover a difusão da cultura brasileira no exterior, a nova lei cria o Programa de Fomento às Exportações de Bens e Serviços Culturais (Procex), sendo sua realização feita pela Câmara de Comércio de Bens e Serviços Culturais, formada por dez membros, uma pessoa que representará cada um desses órgãos públicos: Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, parceiros do Procex e cinco representantes de cada setor cultural. Esta funcionará para propor o caminho a ser percorrido e as ações a serem tomadas, cujo objetivo seja a difusão dos bens e serviços culturais brasileiros no exterior.

O Vale cultura proposto pelo Ministério é de disponibilizar a quantia de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais para o empregado de empresas de lucro real e poderá ser utilizado para acesso as artes cênicas; humanidades, música, artes visuais, audiovisual e patrimônio cultural. O trabalhador pagará 20% do valor e o empregador, 50%, os outros 30% do valor o governo dará renúncia fiscal. O governo calcula um potencial de atingir 12 milhões de pessoas com Vale cultura e se todos estes trabalhadores que tem direito ao Vale, o usarem, serão R\$ 600 milhões mensais diretamente recebidos na economia da cultura,

além de possibilitar o acesso a pessoas que usualmente não possuem dinheiro para um ingresso de teatro, por exemplo, este é o maior ganho.

CONCLUSÃO

Apesar de fomentar muitas produções nacionais e no caso da Lei do Audiovisual financiar majoritariamente a indústria do cinema nacional, a parceria público-privada não teve o êxito alcançado em relação ao seu objetivo, que era criar um mercado cultural auto-sustentável. Tal realidade não foi alcançada, o governo continua como grande financiador cultural, mas através deste mecanismo, com o setor privado decidindo a produção nacional.

Evidentemente o Ministério da Cultura seleciona e aprova os projetos culturais devidamente dentro da lei que poderão captar recursos, neste passo do processo está o problema do mecanismo das leis, pois os projetos que realmente irão ser produzidos e chegar à população são decididos pelas empresas que usam as leis para dedução fiscal, elas escolhem os projetos, mas estes são financiados por dinheiro público.

Logo, está concentrada nas mãos do setor privado a maior parte das apresentações culturais nacionais chegarem a população, mas a escolha destes não privilegia a diversidade e sim àqueles adequadas às imagens das empresas que aparecem nos créditos como patrocinadores.

Modificações no mecenato para evitar o regionalismo, a baixa produtividade, o abandono dos excluídos, entre outros; otimizariam o uso dos incentivos fiscais, mas parte das produções deverá ser custeado através de outras fontes disponibilizadas pelo Estado.

As leis de incentivo fiscal têm suas limitações, mas cabe ao Estado garantir o atendimento as necessidades da comunidade, dos artistas, do público e das empresas, mas não deve para isto abrir mão da verba pública para ela ser gerida pelas empresas concentradas no sudeste do país.

Não podemos negar que as leis deram o embasamento para o surgimento de uma indústria cinematográfica brasileira. A maior parte, dos filmes produzidos hoje em dia é feito através do patrocínio concedido pelas leis.

Antes das leis darem a contrapartida de 100% aos empresários, não poderíamos nem falar de produção nacional. Conseguir patrocínio era uma tarefa bem difícil, porque os produtores culturais não se organizavam de uma forma profissional para obter o dinheiro para o custeio, logo os empresários não enxergavam a produção cinematográfica como um mercado rentável.

Contudo este trabalho concluiu que mesmo modificando a redação das leis, não abrangeram toda a diversidade das produções culturais nacionais, mas adequando seus procedimentos, aumentando a importância do Fundo Nacional de Cultura e criando novos mecanismos para viabilizar os excluídos das leis Federais, teremos um caminho para fomentar a indústria cultural brasileira e finalmente dar a devida importância econômica.

Referências Bibliográficas:

ALKMIN, Antonio C. A economia da cultura e o Estado do Rio de Janeiro (1995-1999), IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2002.

BARBOSA DA SILVA, Frederico A. Os gastos culturais dos três níveis de governo e a descentralização. Brasília: IPEA, 2002.

_____, Política Cultural no Brasil, 2002 – 2006 : acompanhamento e análise. Brasília: Ministério da Cultura, Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v.2, 2007.

_____, Economia e Políticas Culturais: acesso, emprego e financiamento. Brasília: Ministério da Cultura, Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v.3, 2007.

BOTELHO, Isaura e FIORE, Maurício, O Uso do Tempo Livre e as Práticas Culturais na Região Metropolitana de São Paulo, 2005.

BRANT, Leonardo. Mercado cultural: panorama crítico e guia prático para gestão e capacitação de recursos São Paulo: Escrituras, 2004.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede. Tradução Roneide Venâncio Mayer. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999.

CESNIK, Fábio de Sá. Guia do Incentivo à Cultura. São Paulo: Editora Manole, 2002.

EUROPEAN COMMISSION, The Economy of Culture in Europe, 2006.

HARVEY, David. Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail Ubirajara Sobral, Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1993.

HASKETT, Francis, Mecenas e Pintores – Arte e sociedade na Itália barroca. São Paulo: EDUSP, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), Sistema de Informações e Indicadores Culturais, 2006.

INTERNATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY ALLIANCE (IIPA), Copyright Industries in the US Economy Report, 2006.

JOFFE, Perla Sobrino, Lei de Incentivo ao Esporte – Uma Análise Comparada às Leis de Incentivo à Cultura, 2010.

MACHADO NETO, Manoel Marcondes. Marketing Cultural: das práticas à teoria. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2002.

MINISTÉRIO DA CULTURA, Caderno “Diretrizes Gerais para o Plano Nacional de Cultura”. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

OLIVIERI, Cristiane Garcia, Cultura Neoliberal: Leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Instituto Pensarte, 2004.

ORTIZ, Renato. A moderna tradição brasileira: cultura brasileira e indústria cultural. São Paulo: Brasiliense, 2006.

PRETES FILHO, Luis Carlos e CAVALCANTI, Marcos do Couto (org.). Economia da Cultura: a força da indústria cultural no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Faperj e Coope/UFRJ, 2002.

REIS, Ana Carla Fonseca, Economia da Cultura e Desenvolvimento Sustentável – o caleidoscópio da Cultura. São Paulo: Manole, 2006.

_____, Marketing Cultural e financiamento da cultura. São Paulo: Thompson, 2003.

SARNEY, José. Incentivo à cultura e sociedade industrial. In: JELIN, Elizabeth e outros. Cultura e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2000.

SENNETT, Richard. A Cultura do Novo capitalismo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2006

SEN, Amartya, Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

TOLILA, Paul. Cultura e Economia: problemas, hipóteses, pistas. Tradução Celso M. Paciornik. São Paulo: Ilumineras: Itaú Cultural, 2007.

UNESCO, International Flow of Selected Cultural Goods and Services 1998-2003.

VASARI, Giorgio, Le Vite dei Più Eccellenti Pittori, Scultori e Architetti. Roma: Newton Comptom Editori, settima edizione, 2004.

WEBSITES

Acesso de Agosto de 2009 a Fevereiro de 2010.

[Http://www.administradores.com.br/noticias/producao_cultural_precisa_ser_vista_com_o_negocio/10536](http://www.administradores.com.br/noticias/producao_cultural_precisa_ser_vista_com_o_negocio/10536)

<http://blogs.abril.com.br/rogerioferreira/2009/08/economia-cultura.html>

<http://www.brasil.gov.br/>

www.centrodametropole.org.br/t_pesq_antes.html

www.comcultura.com.br

<http://www.culturaemercado.com.br/post/o-brasil-contemporaneo-e-as-leis-de-incentivo/>

<http://www.cultura.gov.br/site/2007/11/21/estatisticas/>

http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/economy_en.html

http://www.fjp.gov.br/exibe_subproduto.php?unidade=todas&produto=17

www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indic_culturais/2003/default.shtm

www.iipa.com/pdf/2006_siwek_full.pdf

www.politicasculturaisemrevista.ufba.br

<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/pculturais/announcement>

[http://www.rae.com.br/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=377&Secao=RH%20ORG%2E%20PL&Volume=40&Numero=3&Ano=2000.](http://www.rae.com.br/rae/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=377&Secao=RH%20ORG%2E%20PL&Volume=40&Numero=3&Ano=2000)

www.uis.unesco.org/template/pdf/cscl/IntlFlows_en.pdf

http://www.unesco.ch/work-content/210405_consolidText_EN.doc

Fontes Primárias:

Lei nº7.505, 2 de julho de 86.

Lei nº10.923, de 30 de dezembro de 1990.

Lei nº8.313, de 23 de dezembro de 1991.

Lei nº8.685, de 20 de julho de 1993.

Lei nº9.532, de 10 de dezembro de 1997.

Lei nº9.874, de 23 de novembro de 1999.