



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

RAUL RIBEIRO DE SOUZA NETO

**O PROJETO DE REFORMA DA LEI Nº 8.313/91 (LEI ROUANET) NO ATUAL
CONTEXTO DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL, À LUZ DO
DISPOSTO NOS ARTIGOS 215 E 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

FORTALEZA

2012

RAUL RIBEIRO DE SOUZA NETO

O PROJETO DE REFORMA DA LEI Nº 8.313/91 (LEI ROUANET) NO ATUAL
CONTEXTO DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL, À LUZ DO
DISPOSTO NOS ARTIGOS 215 E 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito. Áreas de
concentração: Direito Constitucional e
Direito Cultural.

Orientador: Professor Doutor Francisco
Régis Frota Araújo.

FORTALEZA

2012

RAUL RIBEIRO DE SOUZA NETO

O PROJETO DE REFORMA DA LEI Nº 8.313/91 (LEI ROUANET) NO ATUAL
CONTEXTO DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL, À LUZ DO
DISPOSTO NOS ARTIGOS 215 E 216 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal do Ceará
como requisito parcial para a obtenção do
grau de Bacharel em Direito. Áreas de
concentração: Direito Constitucional e
Direito Cultural.

Aprovada em ____/____/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Régis Frota Araújo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Ms. Maria José Fontenelle Barreira Araújo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Tibério Carlos Soares Roberto Pinto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, porque, sem ele, nada disso seria
possível.

Aos meus pais, ao meu irmão e à minha
avó Maria do Carmo, pedaços
inseparáveis de mim.

A Iolanda, minha personificação do que é
o amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, por ter me dado, mais do que um presente, o maior e mais belo de todos os milagres: a vida.

Aos meus amados pais, Fabíola Cavalcanti Ribeiro e Robério Feijó Ribeiro, simplesmente, por tudo. Pelo amor eterno e incondicional que sempre me foi concedido, e por toda a educação, o incentivo e a compreensão que sempre me proporcionaram.

Ao meu amado irmão, Robério Feijó Ribeiro Filho, indiscutivelmente, meu maior e mais presente amigo, companheiro inseparável de momentos inesquecíveis, por ter me ensinado, e aprendido comigo, os mais valiosos ensinamentos da vida.

Aos meus avôs, Raul Ribeiro de Souza e Caruso Damasceno Cavalcanti, e às minhas avós, Helena Cleide Feijó Ribeiro e Maria do Carmo Lopes Cavalcanti, por todo o apoio, o incentivo, a confiança e o amor que sempre me proporcionaram.

Ao professor e orientador Francico Régis Frota Araújo, por ter aceitado, de pronto, o convite para orientar neste trabalho, me dando todo o apoio necessário durante sua consecução, e, também, por todas as lições que me foram passadas quando fui seu aluno.

À queridíssima professora Maria José Fontenelle Barreira Araújo, figura unânime entre os alunos da Centenária Faculdade de Direito da UFC, por toda a sensibilidade, a gentileza e o carinho ao aceitar participar da banca examinadora deste projeto.

Ao amigo Tibério Carlos Soares Roberto Pinto, com o qual já tive o imenso prazer de dividir os bancos na Salamanca e em outras atividades complementares, pela compreensão, disposição e boa vontade a mim concedidas desde meu convite para participar desta banca.

Aos queridos João Luís Cardoso Figueiredo Júnior e Maria Dina Lúcia Pinheiro Landim, por todo o apoio, a atenção e o carinho a mim concedidos durante todos esses anos, me fazendo sentir, verdadeiramente, um membro amado da família.

Ao amigo Gustavo Alencar Oliveira, exemplo maior, ao mesmo tempo, de bem viver e de determinação, por sempre estar presente em minha caminhada, constituindo-se num modelo a ser seguido e num exemplo de sincera irmandade.

Aos inesquecíveis Pedro Emanuel Alcântara Coelho, Anderson Vale Almeida, João Paulo Martins e Rafael Cavalcante Carvalho, peças-chave de um núcleo que transcendeu os limites da amizade, por toda a confiança em mim depositada.

Aos amigos Tiago Magalhães Cavalcante e Lucas Mendonça Veras, pela maravilhosa convivência diária, por considerarem tão fundamental minha companhia e por eu saber que sempre poderei contar com vocês.

Aos amigos Victor Arruda e Daniel Leonardo, por terem sido fundamentais na formação do meu caráter e no meu crescimento moral e intelectual, e por terem sido, durante um longo tempo, essenciais para mim, como verdadeiros irmãos.

Aos queridos amigos de faculdade: Thales Cardoso, Arthur Dantas, Ritiane Oliveira, Elane Dantas, Roncalli Barreto, Júlio Lemos, Thiago Cardoso, Rodrigo de Luqui e tantos outros que fizeram com que esses cinco anos fossem inesquecíveis.

Aos mestres que tive durante esse início de carreira profissional, em especial a Gabriela Garcia Fontenelle, hoje uma amiga, pelo exemplo de vida e pelos ensinamentos que ultrapassaram os limites do Direito.

Aos queridíssimos Chico Cavalcanti Ribeiro e Perninha Pinheiro Ribeiro, por sempre estarem presentes, transbordando felicidade, carinho e companheirismo, em todos os momentos.

Por último, e especialmente, à minha amada, Iolanda Pinheiro Figueiredo, fonte inesgotável de amor, segurança e felicidade, sempre ao meu lado, em todos os momentos, porque sem ela eu jamais seria quem hoje eu sou, e, com ela, eu sempre serei aquilo que sonhei ser: um homem verdadeiramente feliz.

*"Não importa se só tocam
O primeiro verso da canção
A gente escreve o resto sem muita pressa
Com muita precisão
Nos interessa o que não foi impresso
E continua sendo escrito à mão
Escrito à luz de velas, quase na escuridão
Longe da multidão".*

Humberto Gessinger

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal analisar o projeto de reforma da Lei nº 8.313/91 (comumente conhecida como Lei Rouanet), e seu impacto no atual contexto das Leis de Incentivo à Cultura no Brasil, estudando a real efetividade dos atuais e potenciais mecanismos de concretização da norma disposta no art. 215 da Constituição Federal. Para tanto, são estudadas as disposições contidas na Lei original e os impactos sociais gerados por ela nestes mais de 20 anos de vigência, com o objetivo de observar se houve, realmente, mudanças significativas no cenário da produção cultural no país. Foi necessário discutir acerca próprio conceito de “cultura”, “bem cultural” e “patrimônio cultural”, constantes no ordenamento jurídico brasileiro, com o fito de examinar se há, realmente, uma tutela estatal no sentido de protegê-los e incentivá-los. Ademais, realizou-se um estudo acerca de todo o contexto histórico da proteção e do incentivo à cultura no Brasil, desde a independência até os presentes dias. Por fim, todos os atuais mecanismos de incentivo à cultura no país foram mencionados, quais sejam, a Lei do Audiovisual, o PRONAC, o FNC, a FICART, a ANCINE etc., com ênfase na sua logística, em suas virtudes e em seus defeitos.

Palavras-chave: Cultura. Direitos culturais. Patrimônio cultural. Leis de incentivo à cultura. Lei Rouanet.

SUBSTRACT

The main objective of this study is to analyze the reform project of Law No. 8.313/91 (commonly known as Rouanet Law) and its impact on the current context of Cultural Incentive Law in Brazil, studying the actual effectiveness of current and potential mechanisms implementation of the standard prepared in the art. 215 of the Federal Constitution. More specifically, we studied the provisions contained in the original Law and social impacts generated by it in those over 20 years of duration, in order to observe whether there was indeed significant changes in the setting of cultural production in the country. It was necessary to discuss about the concept of "culture" and "cultural heritage" , contained in the Brazilian legal system, with the aim of examining whether there is indeed a state protection in order to protect them and encourage them . Moreover, there was a study about the whole historical context of protecting and promoting culture in Brazil, from independence until the present day. Finally, all current mechanisms for encouraging culture in the country were mentioned, namely, the Audiovisual Law, the PRONAC, the FNC, the FICART, the ANCINE, etc. with emphasis on their logistics, their virtues and their defects.

Keywords: Culture. Cultural rights. Cultural heritage. Cultural Incentive Law. Rouanet Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 UM ESTUDO SOBRE A CULTURA	14
1.1 Noções Gerais	14
1.2 A origem do termo.....	15
1.3 Um conceito contemporâneo de cultura.....	20
1.4 A cultura e o direito	24
1.5 Bens culturais e patrimônio cultural	26
1.6 Políticas Públicas Culturais.....	29
2 UMA CRONOLOGIA DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA DA HISTÓRIA DO BRASIL	31
2.1 Brasil Colônia.....	31
2.2 Brasil Império	33
2.3 Brasil República	36
2.4 A República Velha.....	36
2.5 Governo Vargas e o período pré-ditadura.....	37
2.6 Ditadura Militar	44
2.7 O Fim da Ditadura e o Governo Sarney.....	47
2.7 Governo Collor	50
2.8 Governo Fernando Henrique Cardoso	52
2.9 Governo Luís Inácio Lula da Silva.....	53
3 O FOMENTO À CULTURA E ATUAL ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO: UM ESTUDO SOBRE A LEI ROUANET, SEU PROJETO DE REFORMA E AS ATUAIS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA NO BRASIL	57
3.1 O fomento à cultura e a Constituição Federal de 1988	57
3.2 As Leis de incentivo à cultura	59
3.2.1 A Lei Sarney	59
3.2.2 A Lei do Audiovisual	62
3.2.3 Lei Rouanet	68
3.2.3.1 O Fundo Nacional de Cultura	69
3.2.3.2 O FICARTE	72
3.2.3.3 O Mecenato	72
3.2.3.4 O procedimento administrativo	75
3.2.3.5 Virtudes e defeitos	77
3.2.4 Os Projetos de Lei 1139/07 e 6722/10: a reforma da Lei Rouanet	81
3.2.4.1 O novo Fundo Nacional de Cultura	82
3.2.4.2 O novo Mecenato	83
3.2.4.3 O novo FICART	84
3.2.4.4 O vale-Cultura	84

3.2.4.5 Críticas	85
3.2.5 As Propostas de Emenda à Constituição nº 150/03 e nº 416/05, e a Lei nº 12.343/10.....	87
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS.....	91

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 assegura a todos, através de seu artigo 215, o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às diversas fontes de cultura, além de incentivar a valorização e a difusão das diferentes manifestações culturais. É da essência humana a necessidade de expor seus pensamentos, suas convicções, suas opiniões e seu modo de entender a vida. Por outro lado, também é inerente ao homem o desejo de adquirir conhecimento, de desenvolver sua sapiência, de deixar aflorar seu instinto de curiosidade acerca do novo, do diferente e do exótico. É certo, contudo, que não há outra forma mais eficiente de transmitir informações, realizando verdadeiro intercâmbio de experiências interpessoais, que não seja através da arte.

O artista é, antes de tudo, um ser destinado a retratar a humanidade, seja aquela presente em seu íntimo ou a que se vê mundo afora. É um difusor dos ideais e dos anseios daqueles que representa, a voz ativa do movimento que se propõe a trazer à vida. Vezes como um perfeccionista estudioso dos ditames sociais, vezes como o fundador de um universo paralelo abstraído da realidade, o artista é, verdadeiramente, um construtor de emoções. Emoções essas imprescindíveis à plenitude física e mental do ser humano.

E é justamente na arte que a cultura encontra sua melhor forma de se expressar. Seja através da música, do teatro, da literatura ou do cinema, a atividade artística representa o meio ideal para a propagação da cultura, para a disseminação de características e peculiaridades que singularizam uma comunidade.

Desta feita, uma vez que a cultura se confunde com a própria existência humana, e a arte é o instrumento fundamental de sua expressão, cabe ao Estado não só lutar pela preservação dos aspectos culturais de seu povo como também incentivar a produção artística, a fim de ver repassado e transmitido, através de gerações e gerações, o próprio âmago da comunidade a qual tutela.

Nesse sentido, indispensável se mostra a necessidade de se buscar, no ordenamento jurídico, mecanismos legais que possam fundamentar e dar suporte a esta atuação estatal.

Entretanto, especificamente no caso do Brasil, o que se vê é uma enorme lacuna em nossa doutrina quando se trata do estudo dos direitos culturais de cada cidadão, principalmente quando comparado aos demais ramos do Direito. Mais que isso, a sociedade em geral desconhece quase completamente a legislação de apoio à cultura no país, inobstante o imenso vulto financeiro que ela movimentava anualmente. É curioso observar, inclusive, a grande atenção dada pela mídia a casos de corrupção na política brasileira quando, muitas vezes, os valores ali desviados são absurdamente inferiores aos investidos em determinados projetos culturais, sem o devido conhecimento da grande massa social e que, não raro, podem suscitar algumas suspeitas de irregularidades.

Bem verdade, anualmente, milhares de projetos culturais obtêm o aval do Ministério da Cultura para receber privilégios fiscais de grande monta. Milhões de reais são investidos em cultura no Brasil, em que pese a maior parte da população desconhecer completamente toda a logística de tal processo, sem saber de onde vem tal aporte financeiro e de que forma a aplicação deste é fiscalizada. Na realidade, alguns cidadãos podem, inclusive, ter interesse em divulgar seus trabalhos artísticos e intelectuais, mas não sabem como fazê-lo.

Ademais, em um país reconhecidamente multiétnico como o Brasil, é dever do Estado prezar pela manutenção dos mais variados traços culturais presentes no seio de nosso povo, buscando incentivar o conhecimento e a troca de informações entre os diferentes agrupamentos sociais, além resguardar as manifestações e o patrimônio das culturas populares, indígenas, africanas e das dos demais grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Desta feita, tem o presente trabalho o intuito de estimular a discussão acerca das leis de incentivo à cultura ora vigentes no Brasil, e em especial a Lei nº 8.313/91, além de outras que estão tramitando no Congresso Nacional prestes a ser aprovadas.

Para tanto, primeiro se faz necessário comentar acerca do próprio conceito de cultura, especialmente aquele positivado em nossa Carta Magna. O capítulo inicial, então, se dispõe a tratar do assunto.

O segundo capítulo, por sua vez, é resultado de intensa pesquisa acerca da própria formação cultural da nação brasileira, com enfoque nas diferentes políticas culturais adotadas pelos governos aqui instalados no decorrer de nossa história.

Finalmente, o terceiro capítulo adentra os meandros das leis de incentivo à cultura no país, desde a pioneira Lei nº 7.505/86, passando pela Lei do Audiovisual até chegar à marcante Lei nº 8.313/91, mais conhecida como Lei Rouanet. Esta última, inclusive, é analisada em detalhes, através dos seus pontos mais importantes e polêmicos e dos impactos sociais por ela gerados nestes mais de 20 anos de existência. Discorre-se, também, acerca das novas propostas de lei em trâmite no Congresso Nacional, com especial ênfase no Projeto de Lei nº 6722/10, que pretende reformar em muitos aspectos a famigerada Lei Rouanet.

Em linhas gerais, pretende-se, com o presente trabalho, discutir se os meios de concretização dos ditames legais normatizados nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 são realmente efetivos. Faz-se necessário refletir se há, verdadeiramente, uma democratização do acesso à cultura no país, a partir da proteção ao patrimônio cultural e da valorização da diversidade étnica e regional, além do fomento à produção e à difusão das manifestações artísticas e dos bens culturais no Brasil.

1 Um Estudo sobre a Cultura

1.1 Noções Gerais

O homem é um animal social¹. Embora clichê, a máxima de Aristóteles reveste-se da mais notória verdade. Em sua essência, é o ser humano um ente propenso a viver em comunidade, em comum união perante seus iguais. Não uma comunidade metódica e limitada como a das formigas, por exemplo, onde todas desempenham funções rigorosamente programadas e imutáveis. A sociedade humana, mais que isso, está em constante processo de mudança, de renovação, de transmutação, de criação. O que hoje é certo, posteriormente será, talvez, duvidoso, vindo a tornar-se errado num futuro não tão distante. Há uma mutabilidade única, intrínseca e fundamental para a perpetração do domínio do homem sobre todos os outros seres.

Dentro de sua individualidade, a criatura humana mostra-se como um borbulhante caldeirão de ideias, sentimentos e elucubrações. Em seu íntimo, o homem é um ser tão complexo quanto a própria sociedade em que vive. Tamanha intensidade introspectiva resulta numa produção interna destinada a exteriorizar-se a todo momento, numa profusão verdadeiramente incontrolável. Todos nós somos uma incessante fonte produtora, seja de ideias, seja de ações, seja de manifestações artísticas. E tendemos, dentro da sociedade, a agrupar-nos com outros homens cujos direcionamentos intelectuais sejam semelhantes aos nossos. Surge, então, um elo de afinidade que, cada vez mais, se consolida e se solidifica, incrustando em cada círculo social uma singularidade ímpar e única frente aos demais.

Há casos, ainda, em que, mais que a convergência de ideais, a própria proximidade geográfica predispõe a aglomeração de individuais em prol de um objetivo comum. A natureza, inclusive, com suas infindáveis peculiaridades, tem o condão de influenciar o “modus vivendi” daqueles que se espalham por entre suas paisagens e vastidões. Do Ártico à Antártida, uma sortidão indescritível de seres

¹ ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução por Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985. p.15

humanos, com os mais diversos estilos de vida e os mais singulares costumes, alastra-se por todo o globo terrestre.

A evolução da humanidade, partindo de seus remotíssimos primórdios, seguiu o caminho natural da nacionalização e institucionalização social. De grupos nômades sem uma organização comunitária bem delineada, passou o homem a ordenar-se de maneira racional, estabilizando-se num determinado espaço de terra e ali instalando uma complexa estrutura gregária e coletiva. Criou-se um verdadeiro pacto social, onde cada ente respeitaria o ordenamento supremo e seria encarregado de afazeres e deveres cujo fim-mor seria a manutenção de uma comunidade estável e produtora. Seriam não apenas atividades manuais e de subsistência, mas, também, manifestações intelectuais, morais e espirituais, imprescindíveis para o crescimento e a continuidade daquele agrupamento com as mesmas características, costumes e interesses originais. Assim, toda essa gama de produções realizadas pelos povos, em suas mais diversas variações, constituiria o que conhecemos como cultura.

1.2 A origem do termo

Curioso de se observar é que, em sua primeira acepção, o termo cultura era o processo ou o efeito de cuidar da terra. Derivada do latim *colere*, que significa cultivar, passou a adquirir, concomitantemente ao desenvolvimento da própria sociedade, vários outros sentidos, desde o biológico-celular até aquele que denota alguém inteligente, perspicaz.

Desde os tempos da antiguidade clássica, a transmissão de experiências mostrava-se um ato estritamente praticado pelas classes dominantes. Na Grécia antiga, a educação era direcionada exclusivamente para os ricos e abastados. Somente aqueles donos de propriedades eram aptos a receber os ensinamentos dos grandes filósofos, pois apenas os homens que, um dia, poderiam chegar a ocupar importantes cargos nas pólis teriam a necessidade do acesso ao saber. Os pobres e os escravos mal tinham tempo para estudar, vez que trabalhavam arduamente o dia inteiro².

² NUERNBERG, Adriano Henrique; ZANELLA, Andréa Vieira. A relação natureza e cultura: o debate antropológico e as contribuições de Vygotski. **Interação em Psicologia**. Paraná, vol. 7, n.2, julho/dezembro 2003.

Assim, num primeiro momento, “ter cultura” era um privilégio das classes dominantes, sendo transmitida hereditariamente. Assim, aqueles que detinham o poder eram donos, também, da erudição e do conhecimento. O restante da população era considerada inculta, selvagem, “bárbara”, indigna sequer de adquirir ou repassar conhecimentos e experiências³.

Passou-se a Antiguidade Clássica, e, séculos depois, e iniciou-se, no continente europeu, a febre das expansões coloniais. Navegantes e mercadores aventuravam-se pelo além-mar em busca de riquezas, de novos mercados e territórios destinados à ocupação. Houve, por conta disso, uma verdadeira efervescência cultural no Velho Mundo: costumes, objetos e os próprios nativos de outras civilizações passaram a circular freneticamente no seio das nações europeias, abrindo os horizontes dos conservadores para costumes e hábitos alternativos.

Nesse contexto, a cultura passou a ter um novo significado. Incultos seriam aqueles outros seres que se intrometiam no mundo eurocêntrico. Eram “os outros”, os estranhos seres que viviam seminus em áreas maravilhosamente tropicais; os selvagens do Norte que tinha na luta e no combate bélico a sua motivação de vida; os negros africanos e suas tradições e crenças extremamente peculiares⁴.

Com as expedições e a dominação dos povos americanos, africanos e asiáticos, o conceito de civilização foi estendido, passando a ser utilizado para distinguir os civilizados europeus dos outros povos, a fim de estabelecer a supremacia da cultura europeia que foi imposta aos descobertos, considerados selvagens e atrasados. A diferença de costumes foi assinalada e supervalorizada, para que os padrões europeus fossem exaltados e as formas de resistência, eliminadas.

É preciso ter em mente, entretanto, que prática reiterada da aversão ao diferente provinha, basicamente, das classes dominantes⁵. Os nobres utilizavam-se de sua influência e de seu poder financeiro para ditar as regras da sociedade, as quais eram bem claras ao renegar qualquer outra forma de entender o mundo que pudesse vir a atrapalhar sua dominação. A crença na predestinação ou na eterna

³ ELIAS, Norbert. **Processo Civilizador: uma história dos costumes**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995. p. 27

⁴ LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia**. Tradução de Marie-Agnés Chauvel. São Paulo: Brasiliense, 2003. p. 12-15

⁵ EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Tradução de Sandra Castelo Branco. São Paulo: Unesp, 2005. p.18.

estagnação social poderia sofrer verdadeiro baque quando se descobria que ali, há alguns quilômetros de distância, havia um mundo novo a ser explorado, repleto de novas possibilidades e de riquezas ainda não descobertas. Como se manteriam legítimas dinastias milenares calcadas na figura de seu rei supremo quando se observava que, em longínquos vilarejos, nativos celebravam o sol e a lua, o fogo e a água, adorando figuras da natureza e vivendo com total liberdade e comunhão social? A renegação de outras culturas foi, acima de tudo, uma estratégia desesperada da elite europeia para manter-se no poder a todo custo.

E assim o foi nos séculos seguintes. A concentração da informação nas mãos de uma elite intelectual dificultou a aceitação de outras culturas, de novos hábitos e costumes. O eurocentrismo atingiu seu apogeu, resultando na exploração desmedida e escravista de nativos de várias nações ao redor do mundo.

Porém, a incessante evolução da humanidade tratou de transformar esse panorama. Aos poucos, surgiram ideias de libertação, de aproximação cultural com os povos vizinhos, os quais também seriam merecedores de respeito e admiração. Não que não houvesse, desde sempre, setores da sociedade insatisfeitos com os rumos que os acontecimentos estavam tomando. Já na Grécia antiga, inclusive, diversos filósofos repudiavam o modelo de educação aristocrática, voltada somente para as classes dominantes. No entanto, o óbice maior para a popularização de tais ideias era a dificuldade de apresentá-las à sociedade, de difundi-las massivamente a todos. Não havia uma maneira de repassá-las em uma proporção suficiente para a sua consolidação⁶.

Entretanto, em 1455, um fato marcou a história da humanidade, podendo servir como um divisor de águas para a difusão da informação entre os homens, ainda que de forma precária e frágil. A Revolução da Imprensa foi fundamental para o enfraquecimento do eurocentrismo e a disseminação de outras culturas existentes no mundo. O alemão Johannes Gutenberg criou um processo de cunhar letras, moldando-as individualmente. Eram, então, montadas em uma base de chumbo, tintadas e prensadas. Assim, obtinha um mosaico de caracteres alfabéticos, que poderiam ser reutilizados em milhares de inscrições diferentes. A criação de Gutenberg representou uma revolução na forma de se produzir conteúdo impresso,

⁶ COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008

ainda que arcaicamente, facilitando sobremaneira a disseminação de informações e de manifestações artísticas escritas às mais diversas classes sociais.

Dessa maneira, a erudição perdeu um pouco de seu caráter elitista, estando acessível àqueles que pudessem obter, de alguma forma, cópias dos escritos cunhados em chumbo. Nas palavras de Jorge Bacelar,

A imprensa foi uma descoberta que marcou a história, não só pelo novo modo de disseminação da informação, mas como uma ferramenta que proporcionou mudanças sociais, políticas e psicológicas. Isso alterou todos os aspectos da cultura europeia do século XV. Como instrumento de mudança, contribuiu consideravelmente para a emergência da ciência, religião, cultura e política. Contribuiu, de certo modo, para o surgimento de um novo modelo que surgia, a era moderna⁷.

As posteriores mudanças econômicas e tecnológicas ocorridas na Europa a partir do século XV, em especial o desenvolvimento da metalurgia e a invenção do papel, contribuíram intensamente para o aperfeiçoamento da imprensa e para a proliferação de livros e de obras escritas na sociedade do Velho Mundo, culminando com o Renascimento, período que assinalou o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna, representando uma revolução social, econômica e cultural de enormes proporções.

Entretanto, foi apenas no Iluminismo que o conceito de cultura começou a tomar a forma que conhecemos hoje. Naquele período, em especial na França, a “Era da Razão”, como ficou conhecida, foi um movimento cultural elitizado e intelectual. Exerceu enorme influência na vida política e social dos países do Ocidente. Caracterizou-se pelo fortalecimento da ideia do Estado-nação, com a preservação das características intrínsecas a cada um deles, além de ter sido o grande marco para a criação e expansão dos direitos civis no mundo ocidental, culminando com a publicação da heroica “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, em 1789⁸.

Nesse contexto, a sociedade passou a se preocupar com o crescimento espiritual do homem, obtido por meio das artes, da filosofia, da educação, da literatura, da transmissão de experiências, enfim, da busca pelo conhecimento. Na

⁷ BACELAR, J. **Apontamentos sobre a história e desenvolvimento da imprensa**. Biblioteca Online de Ciências da Comunicação, Lisboa, 1999. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/bacelar_apontamentos.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2012.

⁸ COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008

França, considerada por todos – e por eles mesmos – o berço do Iluminismo e dos ideais da revolução espiritual do homem, o termo *civilisirung* passou a ser associado à própria cultura. Ou seja, deixou-se de utilizar esta última apenas para descrever o ato de cultivar a terra, passando a empregá-la, também, para caracterizar os aspectos da própria sociedade. Assim, a palavra “cultura” denotava a soma dos saberes acumulados e transmitidos pela sociedade, adquirindo um caráter universal⁹.

Já na Alemanha, foi cunhada uma nova expressão para definir tal palavra. O termo “*kultur*”, diferentemente do que se via entre os franceses, significava uma unicidade de origem própria do povo germânico. Naquele período, o país encontrava-se desmembrado e descentralizado. Não havia um verdadeiro sentimento de união entre os povos que habitavam aquele espaço. Era necessário, pois, resgatar o nacionalismo entre aqueles, realçando sua unidade étnica e histórica. Assim, ao invés do universalismo e do acúmulo de diferentes experiências ao longo dos tempos, o termo teve, na Alemanha, uma conotação mais isolada, mais direcionada ao próprio povo germânico e seus costumes e características. Nesse contexto, assim dispôs Immanuel Kant:

Somos altamente cultivados no domínio da arte e da ciência. Somos civilizados ao ponto de termos sido fatigados para aquilo que é da urbanidade e da decência de toda ordem. Mas quanto a considerar-nos como já moralizados, é preciso ainda muito para isso. Pois a ordem da moralidade pertence ainda à cultura (Kultur): por outro lado, a aplicação daquela ideia, que redundava apenas em uma aparência de moralidade na honra e na decência exterior, constitui simplesmente a civilização (Civilisirung)¹⁰.

Assim, as expressões “*kultur*” e “*civilization*” provindas, respectivamente, da Alemanha e da França, foram as primeiras tentativas de se conceituar a cultura como uma ideia muito mais abrangente do que simplesmente a de cuidar das plantações e do cultivo agrícola, ou de distinguir os homens europeus supostamente civilizados dos bárbaros selvagens e incultos originários dos outros continentes.

⁹ LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 25

¹⁰ KANT, Immanuel. **Idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. Tradução de Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 68.

1.3 Um conceito contemporâneo de cultura

Séculos após o Iluminismo, muitos estudiosos continuaram a buscar um conceito definitivo de cultura. Bronislaw Malinowski, em 1922, definiu o termo como “o todo integral constituído por implementos e bens de consumo, por cartas constitucionais para os vários agrupamentos sociais, por ideias e ofícios humanos, por crenças e costumes”¹¹.

Já Edward Tylor, em sua obra-prima intitulada “Primitive Culture”, definia a cultura como “that complex whole which includes knowledge, belief, arts, morals, law, custom, and any other capabilities and habits acquired by man as a member of society”¹².

Indo mais além, Clifford Geertz, considerado, por três décadas seguidas, o antropólogo mais influente nos Estados Unidos, assim expressa a importância da cultura no seio da raça humana:

(...) a cultura é melhor vista não como um complexo de padrões concretos de comportamento - costumes, usos, tradições, feixes de hábitos - como tem sido o caso até agora, **mas como um conjunto de mecanismos de controle** - planos, receitas, regras, instruções (o que os engenheiros de computação chamam “programas”) - **para governar o comportamento**. A segunda idéia é que o homem é precisamente o animal mais desesperadamente dependente de tais mecanismos de controle, extragenéticos, fora da pele, de tais programas culturais, para ordenar seu comportamento (grifo nosso)¹³.

Nesse sentido, o mesmo autor ainda arremata:

cultura, a totalidade acumulada de tais padrões, não é apenas um ornamento da existência humana, mas uma condição essencial para ela – a principal base de sua especificidade¹⁴

¹¹ MALINOWSKI, Bronislaw. **Uma teoria científica da cultura**. 2ª Ed. Tradução de José Auto. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 42.

¹² “Todo complexo que inclui a crença, conhecimento, artes, moral, leis, costumes e quaisquer outras capacidades e hábitos adquiridos pelo homem como membro da sociedade”. TYLOR, Edward Burn. **Primitive culture: researchs into the development of mithology, philosophy, religion language, art and custom**. 6ª Edição. Vol. 1. Londres: Continuum. 1920. p.1. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/25176004/Primitive-Culture-Tylor-Edward-Burnett-vol-1>> Acesso em: 28/04/2012.

¹³ GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1ª Ed. 13ª Reimpressão. Rio de Janeiro: LTC, 2008. p. 32 e 33.

¹⁴ GEERTZ, *op. cit.*, p. 33.

Diante da vasta gama de significados que o termo cultura pode apresentar, difícilíssima se mostra a possibilidade de descrevê-los e distingui-los. Já dizia Humberto Cunha, acerca da pluralidade semântica da palavra cultura:

Dentre os mais correntes significados atribuídos à palavra cultura podemos enumerar: (1) aquele que se reporta ao conjunto de conhecimentos de uma única pessoa; mais utilizado para referir-se aos indivíduos escolarizados, conhecedores das ciências, línguas e letras, embora, ultimamente, também se direcione a focar o saber do dito ‘homem popular’; (2) um segundo que confunde expressões como ‘arte’, ‘artesanato’ e ‘folclore’, como sinônimas de cultura, algo que muito nos lembra figuras da linguagem como a sinédoque e metonímia, vez que se percebe claramente a substituição do todo pela parte, do continente pelo conteúdo; (3) outro que concebe cultura como conjunto de crenças, ritos, mitologias e demais aspectos imateriais de um povo; (4) mais um que direciona o significado de cultura para o desenvolvimento e acesso às mais modernas tecnologias; (5) ainda o que distingue o conjunto de saberes, modos e costumes de uma classe, categoria ou de uma ciência (cultura burguesa, cultura dos pescadores, cultura do Direito...); (6) outro vinculado à semiótica, retratador do conjunto de signos e símbolos das relações sociais; (7) por último, em nossa modesta lista, aquele que se reporta a toda e qualquer produção material e imaterial de uma coletividade específica, ou até mesmo de toda a humanidade¹⁵.

Houve, também, quem encontrasse a definição do termo na antítese existente entre o homem e a natureza. Os gregos foram os primeiros a tentar realizar tal diferenciação, criando os conceitos de “natura” e “physis”. A primeira corresponderia a todo o complexo de elementos presentes ao nosso redor e inalterados pelo ser humano. Já a segunda é justamente toda e qualquer transformação produzida pelo homem na natureza, as quais representariam o verdadeiro conceito de cultura¹⁶.

Durante muito tempo a relação entre natureza e cultura foi tratada como um antagonismo. Esta seria tudo aquilo que não provinha diretamente da natureza, mas, sim, da produção humana. Nesse período - que durou séculos, inclusive - a própria idéia da proteção da natureza era algo muito frágil. Herdou-se dos antigos homens das cavernas o sentimento de que o homem estaria em constante luta com seu habitat natural, seja para fugir de predadores, seja para ele mesmo assumir o posto de predador e buscar alimentos. A própria descoberta do fogo foi supervalorizada exatamente por tratar-se de uma suposta vitória humana sobre o ambiente natural, provando que ele sozinho seria capaz de fazer surgir a chama tão indispensável à

¹⁵ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 22-23.

¹⁶ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 30-31.

sua vida naquele momento. Como se sabe, fundamental se mostrou o poder do fogo para aquecer os homens e proporcionar o crescimento e o desenvolvimento da raça humana¹⁷.

Em autores clássicos como Hobbes e Rousseau, representantes do contratualismo, temos a idéia de que em nome da superação da condição da natureza na sociedade humana se cria a figura do Estado para garantir a manutenção do “contrato social”. A criação do Estado, então, seria a solução encontrada pelo homem para se organizar e se impor perante a natureza¹⁸.

O Iluminismo reforçou a idéia de que o homem seria um ser superior à natureza e aos seres menores, por fazer uso da razão para obter suas conquistas, indo além da ação por instinto a que estão submetidos os animais. O “período das luzes”, como era chamado, defendia a tese de que o conhecimento seria a única forma de emancipação da ignorância. Entretanto, com passar dos séculos, observou-se que tal entendimento não passaria de um mito. Bem verdade, a própria noção histórico-filosófica de superação do mito transformou-se ela mesma em mito, ao ser confrontada com o ideal capitalista de não promover a reflexão e a crítica sobre si mesmo¹⁹. Desta feita, ao contrário do que se pensava à época, com o homem alçado à condição de um ser independente, o que se verificou na contemporaneidade foi o estreito e indissociável laço entre a raça humana e a natureza na qual habita.

Atualmente, entretanto, a noção de cultura confunde-se com a própria idéia de natureza. A preservação do meio ambiente resta indispensável para a própria preservação da cultura. Interligados há milênios, homem e natureza são interdependentes, com a produção humana influenciando os rumos do natural e as variações de meio ambiente determinando os caminhos a serem seguidos pelo ser humano na sua odisséia na Terra. Há verdadeira simbiose entre ambos, fazendo da cultura um conceito muito mais amplo do que se havia imaginado, passando a incorporar a idéia de aprimoramento intelectual e espiritual, tanto coletivo, quanto individual, atribuído ao desenvolvimento da ciência, da filosofia, das artes e ligado a um ideal valorativo grandiloqüente.

¹⁷ ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2007. p. 3

¹⁸ BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1996. p. 14

¹⁹ ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. p. 35

O homem não é um ser unidimensionalizado. Não é independente e autossuficiente. Com as graves consequências advindas da destruição e má utilização da natureza, o homem percebeu que depende, e muito, do meio ambiente. Como bem aduziu o filósofo francês Edgar Morin, trata-se de uma “tríade indivíduo/sociedade/espécie”²⁰. Os indivíduos não só garantem o processo reprodutor da espécie humana a cada geração, como, também, são produtos desse processo. Seria através da interação entre indivíduos que se produz a sociedade e esta, incide sobre os mesmos. É por meio dessa interação, indivíduo-indivíduo, que se permite a perpetuação da cultura e a auto-organização da sociedade.

Quando se refere à “espécie”, quer-se dizer do homem como ser vivo, indissociavelmente incluído no biosistema, verdadeiramente um espécime no meio de milhões de outros que vivem em incessante interação com o ambiente natural.

Assim, a tríade compunha o homem como uma espécie animal, como um indivíduo dentro da sociedade e, ainda, como a própria sociedade, considerada como um todo e potencialmente organizada em Estado e nações. Pode-se, inclusive, ir além, interpretando a ideia de sociedade como a unicidade de todos os povos, o conjunto de todos os agrupamentos humanos espalhados pela Terra.

Desta forma, como se vê acima, jamais houve um consenso mundial acerca do que se conhece como cultura, podendo esta adquirir vários significados, conforme os interesses de quem a conceitua. Tal fato estaria desprovido de maior importância, não fosse a necessidade de os Estados implantarem políticas públicas de proteção e incentivo à cultura. Ora, como proteger algo que nem sequer se sabe ao certo o que significa, ou de que forma se delimita?

Em 1982, ocorreu, no México, a famosa Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (MONDIACULT), organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Com a participação de centenas de nações, definiu-se ali um conceito de cultura que passou a nortear a ação programática de seus países-membros.

Com isso, pôde-se, finalmente, criar um parâmetro para as políticas públicas referentes à cultura nesses Estados. Abaixo, trechos daquela que ficou conhecida como a Declaração Mexicana de Políticas Culturais:

²⁰ MORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 54-61 apud COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e patrimônio cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio 2008/out. 2008

Culture constitutes a fundamental dimension of the development process which helps to strengthen the independence, sovereignty and identity of nations. Growth has frequently been conceived in quantitative terms, without taking into account its necessary qualitative dimension, namely the satisfaction of man's spiritual and cultural aspirations. The aim of genuine development is the continuing well-being and fulfilment of each and every individual for the betterment of the entire society (...)

The cultural heritage of a people includes the works of its artists, architects, musicians, writers and scientists and also the work of anonymous artists, expressions of the people's spirituality, and the body of values which give meaning to life. It includes both tangible and intangible works through which the creativity of that people finds expression: languages, rites, historic places and monuments, literature, works of art, archives and libraries²¹.

1.4 A cultura e o direito

Após todo o exposto, mostra-se evidente a necessidade de se inferir um conceito jurídico constitucionalmente adequado, a partir da dogmática-jurídica das normas da Constituição de 1988, sem abandonar o conceito antropológico de cultura, criando-se, a partir daí, uma definição jurídica de bens e patrimônios culturais.

Trata-se, bem verdade, de árdua e difícil tarefa. Conforme visto acima, são muitas as possibilidades imersas no âmbito de significação do termo cultura. E não foram poucos os diversos antropólogos e sociólogos que, com o passar dos anos, buscaram conceituá-lo, de incrivelmente distinta entre si.

Acredita-se que o cerne da questão encontra-se na infindável abrangência da expressão. Partindo-se de uma noção estritamente antropológica, a cultura seria o

²¹ “A cultura constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento que ajuda a reforçar a independência, soberania e identidade das nações. O crescimento tem sido freqüentemente concebida em termos quantitativos, sem levar em conta a sua necessária dimensão qualitativa, ou seja, a satisfação das aspirações espirituais e culturais do homem. O objetivo do desenvolvimento autêntico persegue o bem-estar e satisfação de cada indivíduo para a melhoria social. A herança cultural de um povo compreende as obras de seus artistas, arquitetos, músicos, escritores e cientistas e também o trabalho de artistas anônimos, expressões de espiritualidade das pessoas, eo corpo de valores que dão sentido à vida. Ele inclui tanto obras tangíveis e intangíveis por meio do qual a criatividade desse povo se exprime: línguas, ritos, lugares e monumentos históricos, literatura, obras de arte, arquivos e bibliotecas”. CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE POLÍTICAS CULTURAIS. 1982, Paris. **Mexico City Declaration on Cultural Policies**. Paris: UNESCO, 1982. Disponível em: <http://portal.unesco.org/culture/en/files/35197/11919410061mexico_en.pdf/mexico_en.pdf> Acesso em: 28/04/2012.

todo que nos cerca. O próprio Direito como um todo, inclusive, estaria abrangido pelo conceito de cultura. Na perspectiva de Raimundo Bezerra Falcão:

a normatização destinada a tolher, limitar, essa aptidão para ser livre, ou essa capacidade de escolha, é, desenganadamente, algo que modifica a natureza – a natureza do homem. E, se modifica a natureza, por ação humana, dá-lhe um sentido novo. É cultura, portanto. [...] A norma jurídica é cultura formal. Isso acontece pela circunstância de que a norma jurídica é forma cultural de expressão. Exprime um conteúdo também cultural²².

Entretanto, ainda que o próprio Direito, dentro uma lógica inerente à antropologia, seja uma representação fiel do que se entende por cultura, impossível seria que um ordenamento jurídico qualquer elencasse, entre suas normas, a proteção da cultura entendida neste sentido. Estaria assegurando a preservação de todos, de tudo e, até mesmo, de si. Tratar-se-ia, na realidade, de uma impossibilidade jurídica, como bem assevera José Afonso da Silva:

a Constituição não ampara a cultura na extensão de sua concepção antropológica, mas no sentido de um sistema de referência à identidade, à ação, à memória coletiva dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art. 216). Quer isso dizer que, se, do ponto de vista antropológico, todos os utensílios e artefatos, enfim, todo o construído, toda obra humana, é cultura, nem tudo isso entra na compreensão constitucional como formas culturais constituintes do patrimônio cultural brasileiro digno de ser especialmente protegido²³.

Assim, a necessidade de um conceito jurídico de cultura é fundamental, vez que nem toda forma de sua expressão pode ser juridicamente protegida, ou sequer mereça tal proteção. Há de se distinguir, dentre as diversas manifestações culturais, aquelas que façam jus à preservação por parte do Estado, que não deve perder tempo nem despender verbas em algo sem utilidade. Não se pode perder de vista que para um bem cultural ser protegido levar-se-á em conta o valor referencial que possui para grupos, coletividades e indivíduos que integram a sociedade brasileira; do contrário a ação estatal nas políticas culturais ligadas à área patrimonial ficaria prejudicada, tendo em vista o contingenciamento de demandas nas quais tudo seria passível de proteção e ao mesmo tempo nada seria protegido²⁴.

²² FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 17.

²³ SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 26

²⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 29

O papel do Direito, neste caso, é, antes de tudo, lógico e conceitual. Diante de uma expressão totalmente subjetiva e polissêmica, é preciso delimitar muito bem o objeto a ser preservado, utilizando-se de bom senso e coerência. Caso contrário, qualquer norma que se atrevesse a defender um bem tão abstrato e indefinido, sem impor quaisquer restrições a seu significado, inevitavelmente se converteria em letra morta no ordenamento jurídico.

Vale ressaltar que isso não quer dizer que o conceito de cultura seja imutável e estático, até porque a sociedade está em constante processo de autotransformação. O que se defende é que a noção de cultura presente na legislação de um país não pode se vincular ao seu conceito antropológico generalizado²⁵.

1.5 Bens culturais e patrimônio cultural

Para José Afonso da Silva, bens culturais são,

[...] coisas criadas pelo homem mediante projeção de valores, 'criadas' não apenas no sentido de produzidas, não só do mundo construído, mas no sentido de vivência espiritual do objeto consoante se dá em face de uma paisagem natural de notável beleza, que sem ser materialmente construída ou produzida, se integra com a presença e a participação do espírito humano. A essência do bem cultural consiste na sua peculiar estrutura, em que se fundem, numa unidade objetivo, um objeto material e um valor que lhe dá sentido²⁶.

A proteção de bens culturais materiais, portanto, não se esgotaria com a mera preservação do objeto em si. Toda a valoração intrínseca a este também deve estar sob a tutela jurídica.

Assim, ineficaz se mostra a divisão de bens culturais em materiais e imateriais. Os aspectos palpáveis e visíveis, muitas vezes, conjugam-se com os abstratos e sensitivos, perfazendo um todo de importância concreta e, também, valorativa. Assim dispõe Miguel Reale:

O bem cultural apresenta sempre dois elementos: — ao primeiro chamaremos de "suporte", e ao segundo de "significado", sendo este a expressão particular de um ou mais valores²⁷.

²⁵ SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27

²⁶ Ibid. p. 26

²⁷ REALE, Miguel Silva. **Filosofia do Direito**. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 223.

No entanto, didaticamente, mostra-se salutar a divisão dos bens culturais em materiais e imateriais. Os primeiros seriam objetos concretos, tangíveis, corpóreos, tais como utensílios pré-históricos, documentos manuscritos, obras de arte etc. Já os bens imateriais consistem em manifestações culturais abstratas e espirituais, tais como crenças, danças, músicas, festejos, contos, histórias passadas de geração em geração, folclore etc. São bens que remontam às próprias raízes do povo brasileiro, realçando a origem mestiça de nossa população, resultado do convívio intenso entre negros, índios e brancos em nossas terras durante a formação do Estado brasileiro.

Ademais, a UNESCO já formalizou em documento oficial algumas espécies de bens culturais quem ensejam proteção jurídica, como resultado da Convenção Relativa às Medidas que Devem Ser Adotadas Para Impedir e Proibir a Importação, a Exportação e a Transferência de Propriedades Ilícitas de Bens Culturais. Em seu artigo 1º, tem-se o que segue:

Art. 1º Para os efeitos da presente Convenção são considerados bens culturais os bens que, por razões religiosas ou profanas, são considerados por cada Estado como tendo importância arqueológica, pré-histórica, histórica, literária, artística ou científica e que pertencem às categorias seguintes:

- a) Coleções e exemplares raros de zoologia, botânica, mineralogia e anatomia; objectos de interesse paleontológico;
- b) Bens relacionados com a história, incluindo a história das ciências e das técnicas, a história militar e social, e com a vida dos governantes, pensadores, sábios e artistas nacionais ou ainda com os acontecimentos de importância nacional;
- c) O produto de escavações (tanto as autorizadas como as clandestinas) ou de descobertas arqueológicas;
- d) Os elementos provenientes do desmembramento de monumentos artísticos ou históricos e de lugares de interesse arqueológico;
- e) Antiguidades que tenham mais de 100 anos, tais como inscrições, moedas e selos gravados;
- f) Material etnológico;
- g) Bens de interesse artístico, tais como:
 - i) Quadros, pinturas e desenhos feitos inteiramente à mão sobre qualquer suporte e em qualquer material (com exclusão dos desenhos industriais e dos artigos manufacturados decorados à mão);
 - ii) Produções originais de estatuária e de escultura em qualquer material;
 - iii) Gravuras, estampas e litografias originais;
 - iv) Conjuntos e montagens artísticas originais, em qualquer material;
- h) Manuscritos raros e incunábulo, livros, documentos e publicações antigas de interesse especial (histórico, artístico, científico, literário, etc.), separados ou em coleções;
- i) Selos de correio, selos fiscais e análogos, separados ou em coleções;
- j) Arquivos, incluindo os fonográficos, fotográficos e cinematográficos;
- k) Objectos de mobiliário que tenham mais de 100 anos e

instrumentos de música antigos²⁸.

O patrimônio cultural, por sua vez, nada mais é do que a soma de todos os bens culturais, o conjunto de todos estes, materiais ou imateriais, que possuem grande relevância para a manutenção das tradições e da identidade cultural de um povo.

Bem verdade, o conceito de bem cultural confunde-se com o de patrimônio cultural, haja vista este último englobar o primeiro. Ou seja, todo bem cultural de uma nação faz parte do patrimônio cultural desta.

A Constituição Federal de 1988, inclusive, tratou de definir o que é patrimônio cultural em seu art. 216. Seriam os bens de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais e os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Ao Estado, portanto, cabe garantir a fluidez dos bens culturais e a livre-expressão da representação dos mais diversos setores sociais. Sua atuação não deve ser pautada única e exclusivamente na delimitação de conteúdos a serem protegidos. Deve-se evitar, prioritariamente, a instrumentalização da cultura a serviço de ideologias ou grupos isolados. É preciso, sim, priorizar a diversidade cultural, o livre arbítrio, a possibilidade de escolha de cada um, e o acesso ao desenvolvimento, não só econômico, mas principalmente à existência intelectual, afetiva, moral e espiritual satisfatória.

Deve-se, contudo, ter em mente que nem toda manifestação cultural deve ser protegida pelo ordenamento jurídico do Estado. É comum encontrarmos costumes e hábitos que acabaram se tornando rotineiros por serem praticados há muito tempo, mas que, no entanto, atentam absolutamente contra a moral, a dignidade da pessoa

²⁸ CONFERÊNCIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. 1970, Paris. **Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais.** Paris: UNESCO. 1970. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160638por.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

humana e o próprio respeito à vida. Assim, há de se arguir: o que deve prevalecer, a manutenção de uma prática cultural característica de determinado povo ou os direitos fundamentais e individuais inerentes à própria vida? Ora, não há outra solução para o conflito senão o sopesamento de tais valores, prática hermenêutica fundamental quando da subsunção do fato à norma. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem vários julgamentos a respeito, tais como o relativo ao recurso extraordinário 153.531-8, relativo à farra do boi²⁹, e as ADINs 1.856, 2.514 e 3.776, contrárias às rinhas de galo. O STF decidiu pela proibição de ambas as práticas, pois, ainda que houvesse leis que as autorizassem, o bem maior a ser preservado seria o da proteção da fauna brasileira, observado no art. 225, VII, da Constituição Federal, e tais costumes eram eivados de completa crueldade contra os animais vítimas de tais práticas.

Neste caso, o Estado abre mão da não-intervenção da liberdade individual, ou seja, do conceito de liberdade negativa individual, em prol da defesa da coletividade, vez que constituiu expressa ofensa a outros direitos fundamentais, devendo o Estado intervir na liberdade cultural. É impensável a indissociabilidade da livre manifestação cultural do princípio da dignidade humana³⁰.

Em relação ao próprio conceito jurídico de cultura, objeto das políticas de gestão pública culturais, Rodrigo Vieira Costa adota o conceito de cultura como sendo a própria definição do patrimônio cultural, que representaria a tríade “arte/memória coletiva/repassa de saberes”, a qual deveria ser protegida pelo Direito, tendo em vista o próprio princípio da dignidade, tanto coletiva quanto individual, ligada a uma ideia axiológica emancipatória de desenvolvimento³¹.

1.6 Políticas Públicas Culturais

Após conceituar bens e patrimônios públicos, circunscrevendo uma definição capaz de relacionar aqueles que realmente merecem um cuidado maior por parte do

²⁹ A farra do boi é uma manifestação cultural herdada dos imigrantes ibéricos, instalada em Santa Catarina por colônias de açorianos, assemelhada às touradas. Muito embora não vise o sacrifício do animal, submete-o à tortura e à violência física.

³⁰ TAVARES, Felipe Cavalieri. Direitos Humanos e diversidade cultural: a dignidade humana entre o universalismo e o relativismo. *In*: Encontro Nacional do CONPEDI, XIX, 2010, Fortaleza. **Anais...**, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010. 4896-4904.

³¹ COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008.

Estado, cabe a este efetivar, através das políticas públicas de cultura (incluindo a criação de uma legislação ampla e a formação de uma jurisprudência firme nesse sentido), a preservação e a difusão daqueles no seio da sociedade.

Néstor García Canclini define como política cultural:

O conjunto de intervenções realizadas pelo Estado, pelas instituições civis e grupos comunitários organizados a fim de orientar o desenvolvimento simbólico, satisfazer as necessidades culturais da população e obter consenso para um tipo de ordem ou de transformação social³².

Danilo Santos de Miranda, prefaciando a obra de Cristiane Garcia Olivieri, “Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura”, também se posiciona a respeito:

Desenvolver uma política cultural é, a priori, empreender uma ação de desenvolvimento humano que compreende etapas como o fomento à produção e à distribuição e circulação de bens culturais. Tanto o fomento quanto a distribuição devem considerar essencialmente o favorecimento da expressão e de consumo culturais dos diversos segmentos sociais que, em outras palavras, significa a inserção social e a adoção de uma política que privilegia a diversidade e a multiplicidade cultural. Neste montante complexo de tarefas, nenhuma parte, como a questão de custeio e financiamento, por exemplo, pode ser confundida com o todo, isto é, com a própria definição de política cultural³³.

³² CANCLINI, Nestor García. Políticas Culturales En América Latina, 1987 apud CESNIK, Fábio; BELTRAME, Patrícia. **Globalização da Cultura**. Barueri-SP: Manole, 2005. p. 142

³³ MIRANDA, Danilo Santos de. Prefácio. In: OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004. p.11.

2 UMA CRONOLOGIA DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA DA HISTÓRIA DO BRASIL

Após discorrer sobre a origem do termo “cultura”, a evolução de seu conceito através dos séculos e suas diversas acepções, inclusive aquela que mais se adéqua à Ciência Jurídica, faz-se necessário, agora, analisarmos os meios utilizados pelo Estado – no nosso caso, o Brasil - para preservar e difundir seu patrimônio cultural.

Para tanto, é preciso nos remeter aos primórdios de nosso país, quando ainda éramos colônia dos portugueses, a fim de elaborarmos, com mais precisão, um panorama das diferentes políticas culturais de incentivo à cultura adotadas pelo país ao longo de sua existência.

Desta feita, o presente capítulo dedica-se a estudar, minuciosamente, as formas que o Direito encontrou para preservar a identidade e as características do povo brasileiro, em que pese a enorme extensão territorial de nosso país, o que sempre dificultou sobremaneira tal propósito. No entanto, para que se compreenda as transformações e evoluções das políticas públicas de fomento à cultura hoje existentes, precisamos descobrir o início de tudo, e sua evolução no decorrer dos anos.

2.1 Brasil Colônia

Em 1500, a Europa estava imersa na febre do colonialismo. Governos custeavam expedições marítimas e terrestres destinadas a descobrir novos territórios, procurar riquezas minerais e alargar o mercado consumidor dos produtos produzidos no continente europeu.

Portugal, favorecido por sua excelente localização geográfica, já tinha experiência, acumulada ao longo dos séculos XIII e XIV, no comércio de longa distância, sendo o pioneiro dentre os países europeus a comercializar com o mundo islâmico. Além disso, a dinastia portuguesa já vinha de longa data, com sua estrutura social bastante solidificada, diferentemente de França e Inglaterra, por exemplo, todas envolvidas em guerras e conflitos de poder. Assim, nada mais propenso a facilitar o envolvimento em expedições marítimas de colonização do que

um Estado fortalecido e unificado, vez que a própria Coroa era a grande empreendedora e investidora das navegações³⁴.

Assim, há cerca de 500 anos atrás, quase que por acaso – o objetivo das embarcações era chegar aos países orientais - o Brasil abriu suas portas à europeização com a chegada dos aventureiros lusitanos.

Durante um bom tempo, nosso país serviu como uma mera fonte de riquezas para os portugueses. Daqui, tudo se retirava: desde ouro, diamantes e pedras preciosas, até vegetações como o pau-brasil e a cana-de-açúcar. Portugal era verdadeiramente um parasita, apanhando todo o potencial econômico brasileiro sem dar nada em troca, a não ser a exploração física e moral a que estavam sujeitos nossos nativos³⁵.

Estes eram considerados seres inferiores, sem cultura, selvagens, devendo ser catequizados pelos jesuítas para adquirirem o status de humanos. A produção de qualquer bem cultural era proibida. Não havia livros nem jornais. Qualquer escola ou instituição de ensino que não fosse controlada pela corte portuguesa era proibida de funcionar. Desse modo, mantinham os portugueses total domínio sobre os que aqui habitavam, negligenciando a cultura indígena e preservando os ditames europeus³⁶.

Com o tempo, descendentes de portugueses que nasceram no Brasil e foram estudar na Europa voltaram para sua terra origem e, aqui, acabaram formando uma pequena elite letrada e instruída. Aos poucos, a revolta pela situação em que se encontravam fez com que estes se reunissem secretamente em locais discretos, a portas fechadas, tais como residências, armazéns e bares clandestinos. Conhecedores dos preceitos iluministas e românticos, e dos ideais das revoluções francesas e americanas, começaram a questionar o monopólio isolacionista do sistema colonial³⁷.

Eis que, mais de três séculos depois, em 1808, fugindo da invasão inglesa às terras lusitanas, Dom João VI e toda a sua corte desembarcam no Brasil. Este pode ser considerado o marco inicial do desenvolvimento intelectual na colônia, e,

³⁴ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 13ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 22

³⁵ Ibid. p. 24

³⁶ Enquanto que no restante da América Latina, cujos países foram colonizados por espanhóis, a primeira universidade foi implantada em 1538, sendo que durante o período colonial foram criadas 20 universidades. E em 1535, na Cidade do México, foram impressos os primeiros livros, e, em 1671, foi lançada a Gazeta, primeiro jornal, dando início à imprensa. BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 38.

³⁷ FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 13ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 32

consequentemente, do estímulo à produção cultural. Com toda a nobreza instalada no Rio de Janeiro, a cidade passa à condição de capital do império português. Tal status veio acompanhado de um intenso processo de urbanização com a implementação do Banco do Brasil, da Biblioteca Pública, da Imprensa Régia e do Jardim Botânico e a construção de fábricas, escolas e hospitais³⁸.

Uma iniciativa importante, para o desenvolvimento da cultura, ainda que erudita e restrita a uma parcela da população, foi a criação, em 1816, da Escola Real de Ciências, Artes e Ofício. Para tanto, veio ao país a chamada Missão Francesa, dirigida por Lebreton e filiada à escola neoclássica, formada por pintores, escultores, arquitetos, dentre eles, Debret, Taunay e Montigny. Já em 1897, foram instituídas as Faculdades de Direito de São Paulo e de Olinda (posteriormente deslocada para Recife), ambas instaladas em conventos, iniciando o ensino jurídico no Brasil e contribuindo sobremaneira para a formação de uma classe mais politizada e formadora de opinião³⁹.

2.2 Brasil Império

Em 1821, a nobreza portuguesa, já livre da pressão exercida pela Inglaterra, mas necessitada de uma nova centralização do poder, solicitou o imediato regresso de Dom João IV à Europa. A elite brasileira, então, entrou em polvorosa, com medo de que o regresso do rei pudesse significar o retorno do Brasil à condição de mera colônia lusa. Dom João IV, então, resolveu nomear como regente seu filho, Dom Pedro. Entretanto, em 1822, a situação ficou ainda mais complicada em Portugal, com a nobreza, desta vez, ordenando que o príncipe regente retornasse ao Velho Continente, sob pena de ser considerado traidor. Motivado por interesses econômicos e políticos, Dom Pedro recusou-se a deixar o território sul-americano. Então, aos sete dias do mês de setembro do ano supracitado, decidiu romper ligações com a corte portuguesa, decretando a independência brasileira. Instaurou-se, então, o Primeiro Império do Brasil.

Durante o reinado de Dom Pedro I, O investimentos em cultura convergiam na figura do artista, através do financiamento direto para que o profissional executasse

³⁸ PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Ática, 1995. p. 22-23.

³⁹ Ibid. p. 33

determinados trabalhos, muitas vezes sem nenhum caráter autoral. Deste modo, não havia uma preocupação com a implantação de políticas culturais para o desenvolvimento do país. Importava mais construir uma História do Brasil através da arte, a partir de uma opção estética, mesmo porque, a maioria da população era analfabeta e não participava das decisões políticas⁴⁰.

A Constituição de 1824, primeira Carta Magna brasileira, sequer separava um único tópico para tratar da cultura. Aliás, não havia nenhuma norma que assegurasse, à população, o auxílio estatal na preservação e no fomento à produção cultural. Numa sociedade extremamente segregada e elitista, a maior parcela da população não possuía meios suficientes para externar seus hábitos e costumes, muito menos sua veia artística. O que trazia a Carta de 1824 era uma simples menção à livre manifestação cultural, desde que dentro dos bons costumes e sem malferir a segurança pública. Vejamos o que aduzia o art. 179, XXIV, do referido diploma:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

(...)

XXIV. Nenhum gênero de trabalho, de cultura, industria, ou commercio pôde ser prohibido, uma vez que não se opponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos Cidadãos (SIC)⁴¹.

Na realidade, a condição imposta no inciso supramencionado retirava toda a eficácia do mesmo, vez que a mão pesada de Dom Pedro I detinha o poder de, considerando ofensiva ou de mau gosto, proibir qualquer manifestação cultural. A época em que o Brasil se encontrava retratava bem esse aspecto. Dividido entre as ameaças da Corte Lusitana, os desejos da nobreza brasileira e as revoltas populares da população já cansada de tanta exploração, o imperador assegurou a possibilidade de, a seu bel prazer, reprimir qualquer forma de arte ou cultura que fosse contrária ao regime imposto, bastando que arguisse sua contrariedade aos bons costumes e à segurança pública.

⁴⁰ BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antônio Albino; BARBALHO, Alexandre (Orgs). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 38

⁴¹ BRASIL. Constituição (1824). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 25/04/2012.

Ainda sobre a Constituição de 1824, vale lembrar que foi assegurada a instituição de colégios e universidades que proporcionariam o estudo das artes no país, mais precisamente no inciso XXXIII do artigo supracitado:

Art. 179. (...)
XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.(SIC)⁴².

No chamado segundo reinado, sob o governo de Dom Pedro II, pode-se dizer que houve um pequeno avanço no que concerne ao incentivo à cultura no Brasil. O imperador atuava como verdadeiro mecenas, patrocinando o trabalho de vários artistas ligados às inovações tecnológicas da época, tais como a máquina fotográfica e o telefone. Entretanto, não existia um sistema implantado de políticas públicas. Da mesma forma que seu antecessor, Dom Pedro II aplicava verbas de forma isolada, voltadas para a nobreza, sem promover a livre iniciativa popular.

Bem verdade, a elite intelectual brasileira, com formação nas universidades europeias, dedicava-se exclusivamente a copiar o modelo ali aprendido. O que se via, portanto, eram manifestações culturais extremamente afastadas da realidade da população. Negros e índios eram completamente ignorados. Os primeiros, tratados como seres sub-humanos e inferiores, muitas vezes comparados a verdadeiros animais. Os nativos, por sua vez, considerados preguiçosos e indolentes. A Europa vivia o já mencionado período de aversão à qualquer outra cultura, com a xenofobia atingindo limites extremos. Assim, tais medidas de discriminação eram fundamentadas a partir de teorias positivistas e deterministas (evolução social), provenientes da Europa, as quais defendiam a supremacia da civilização europeia branca em detrimento dos habitantes dos trópicos, com o objetivo de legitimar a situação de exploração a que eram submetidas as nações subjugadas⁴³.

⁴² BRASIL. Constituição (1824). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 25/04/2012.

⁴³ ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.29

2.3 Brasil República

Em 1889, veio a tão esperada Proclamação da República, e, com ela, a Constituição de 1891. Entretanto, esta ainda pecava no que concerne à separação de um tópico específico para tratar dos bens e do patrimônio cultural. Assim como sua antecessora, a proteção à cultura encontrava-se dentro do artigo destinado aos Direitos do Cidadão. Porém, desta vez, não mais havia uma norma assegurando a livre manifestação artística e cultural, desde que respeitadas os bons costumes e a segurança pública. Houve, por isso, um retrocesso a esse respeito, ainda que, na prática, não houve significativa mudança.

Por outro lado, a primeira Carta republicana continha em seu bojo a liberdade de culto religioso, inclusive permitindo a associação de pessoas e a aquisição de bens para tal fim. Diferentemente da Carta de 1824, que determinava que os ritos religiosos deveriam respeitar a religião do Estado e não ofender a moral pública, a Constituição de 1891 silenciava acerca disso. Desta feita, nota-se uma evolução no que se refere ao respeito às demais religiões e crenças presentes em nosso território, notadamente trazidas pelos escravos negros vindos da África e pelos indígenas que aqui habitavam antes da chegada dos lusitanos.

Entretanto, ainda que livre para expressar-se, tal parcela da população continuava a sofrer todo tipo de preconceito da elite. A positivação dessa liberdade no ordenamento jurídico significava, mais que qualquer coisa, uma forma de o Estado se autolegitimar perante os intelectuais abolicionistas e progressistas, ainda que, na prática, os negros e índios continuassem a ser considerados inferiores⁴⁴.

2.4 A República Velha

Até o primeiro governo de Getúlio Vargas, nos anos 30, o Estado continuou a realizar apenas ações pontuais em relação à proteção cultural. A administração do país manteve seu caráter autoritário e elitista, dificultando o fomento a cultura e justificando o tardio caráter da aplicação de políticas culturais.

Sendo o Brasil uma nação cada vez mais industrializada e urbana, o fervor das ideias libertárias estava cada vez mais presente no seio da sociedade. Os

⁴⁴ PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Ática, 1995. p.38.

diversos imigrantes europeus que vieram povoar e trabalhar nos estados do Sul, em especial os italianos e espanhóis, nitidamente influenciados pelas ideias anarquistas em alta no Continente Europeu, foram protagonistas das primeiras grandes greves do país, em São Paulo (1917) e no Rio de Janeiro (1918). Em contrapartida, houve total repressão governamental, endurecendo a liberdade de expressão no país, com a promulgação do Decreto nº 4.269, de 17 de janeiro de 1921, que estabelecia a repressão ao anarquismo, e do Decreto nº 4.743, de 29 de outubro de 1923, conhecido como Lei Adolfo Gordo, que passou a proibir as ofensas ao Presidente da República, aos chefes de Estado e às nações estrangeiras.

Durante 1914 e 1919, houve o desenvolvimento das indústrias cinematográfica e fotográfica, além do desenvolvimento da arquitetura e da engenharia, impulsionada pela instalação da primeira linha de montagem da Ford no país, em 1920, que instaurou a utilização do automóvel como meio de transporte no Brasil, além da construção da malha urbana nos centros das cidades, com a intensa pavimentação de estradas⁴⁵.

2.5 Governo Vargas e o período pré-ditadura

Getúlio Vargas assumiu a presidência da República em 03 de novembro de 1930, rompendo com a chamada Era dos Coronéis. Em 1934, foi promulgada nova Constituição Federal, considerada a primeira que, verdadeiramente, preocupou-se em enumerar os direitos fundamentais de segunda geração, com nítida inspiração na Constituição de Weimar, da Alemanha. Foi apontada como um marco na transição de um regime de democracia liberal e individualista para a chamada democracia social, preocupada em promover a igualdade material entre os cidadãos⁴⁶.

Houve uma ampliação do rol constitucional, com a cultura passando, finalmente, a ganhar um lugar de destaque no texto Maior, mais precisamente no Capítulo II, do Título V, no art. 148, abaixo transcrito:

Art. 148. Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral,

⁴⁵ PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4 ed. São Paulo: Ática, 1995. p.39.

⁴⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 231

proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual⁴⁷.

Como se vê, realmente a Constituição de 1934 representou um grande e expressivo marco em relação aos direitos sociais e culturais. Finalmente, o Brasil dispunha, em sua Carta Magna, de um quesito unicamente direcionado à proteção e ao fomento da cultura e da arte, assumindo o Estado o compromisso de preservar o patrimônio artístico-cultural e prestar assistência ao trabalhador intelectual.

Pela primeira vez, portanto, a figura do artista estava em destaque, sendo ele considerado fundamental para a disseminação da cultura e da erudição no país. Longe de citar meramente certos requisitos para a liberdade de manifestação cultural, a Constituição de 1934 trata, de forma objetiva, da responsabilidade que possui o Ente estatal de prestar auxílio àqueles cidadãos ávidos por expor o produto do intelecto de suas mentes tão férteis, nascidas da intensa diversidade étnico-social que se viu na construção e colonização brasileira.

A partir de então, poderia o artista arguir juridicamente o apoio do governo em seus trabalhos, deixando de depender, unicamente, do mecenato de alguns intelectuais da elite ou de favores de antigos monarcas interessados, unicamente, em se autopromover.

Alguns estudiosos creditam a inclusão do apoio estatal à cultura na Constituição de 1934 a um acontecimento ocorrido na cidade de São Paulo, em 1922. Considerado o evento cultural mais importante da história do Brasil, a Semana da Arte Moderna reuniu os grandes artistas da época, tais como Mário de Andrade e Anita Malfatti, e representou uma verdadeira revolução no modo de ver e entender a cultura no Brasil. Em contrapartida à obsessão dos antigos monarcas e governantes pela imitação, tal e qual, da cultura europeia, os participantes da Semana da Arte Moderna buscaram explorar as características e nuances do país, trabalhando com a ideia de “brasilidade” como nunca antes visto⁴⁸.

A Semana da Arte Moderna é considerada o marco inicial do Modernismo no Brasil, criando as raízes de toda a produção artística da década, em especial o Movimento Antropofágico. Iniciado com a publicação do “Manifesto da Poesia Pau-

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 25/04/2012.

⁴⁸ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 493-494

Brasil”, de Oswald de Andrade, o movimento aceitava a cultura estrangeira desde que fosse “devorada” e “digerida” internamente, isto é, reelaborada, a ponto de poder transformar-se em produto nacional autêntico⁴⁹.

Entretanto, à época, pouca importância foi dada ao movimento pela população em geral. Alguns poucos nichos intelectuais do país ainda tentaram repercutir o evento, o que acabou resultando na maior importância concedida à promoção da cultura pela Constituição de 1934, mas a verdade é que, assim como tudo que se havia produzido no Brasil até então, a Semana da Arte Moderna foi uma manifestação isolada, que reuniu grandes artistas da época, sem, no entanto, conseguir uma difusão suficiente no seio da sociedade. Décadas depois, através da revisitação de críticos de arte e literatura, o movimento recebeu a devida consideração, passando a simbolizar o início da produção cultural voltada às raízes, às origens e à peculiaridade do povo brasileiro. Em outras palavras, seria o início do fim das amarras que ainda prendiam a cultura brasileira à estrita imitação do que se produzia na Europa.

O governo, com a finalidade de estabelecer a ideia de nação e fortalecer a coesão do país, instituiu, em 1930, o Ministério da Educação e da Saúde, e buscou sistematizar as atividades das instituições de ensino. Em 1934, foi fundada a Universidade de São Paulo (USP), tendo como base o núcleo da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Getúlio Vargas desejava implementar um modelo de ensino mais acadêmico e formalista, voltado à fomentação da pesquisa e ao desenvolvimento de projetos e teses de autores nacionais.

Já em 1935, foi criado o primeiro órgão público brasileiro destinado à gestão da cultura. Foi o Departamento de Cultura de São Paulo, criado e mantido pela Prefeitura de São Paulo, sob a batuta de Mário de Andrade. Bastante interessantes foram as diretrizes do projeto, dentre as quais pode-se destacar a implementação da primeira rede de Bibliotecas Públicas, que incluía bibliotecas móveis instaladas em micro-ônibus, para ampliar o acesso da população à leitura. Além disso, foram financiadas expedições etnográficas aos sertões do país, incluindo visitas ao Norte e Nordeste, que documentavam as várias expressões das culturas populares e indígenas, registrando, através de fotos e da gravação de sons e entrevistas, as cantigas, as músicas, as tradições e os costumes da população afastada dos

⁴⁹ SOUZA, Márcio. **Fascínio e Repulsa. Estado, Cultura e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2000. p. 39.

grandes centros urbanos. Esse material, inclusive, foi utilizado como fonte de pesquisa quando da criação do Instituto Paulista de Cultura, e, posteriormente, do Instituto Brasileiro de Cultura⁵⁰.

A partir de então, inúmero outros projetos surgiram, amparados pela norma contida no art. 148 da Constituição de 1934, constituindo o primeiro “boom” das políticas públicas de fomento e preservação da cultura no Brasil. Com o Decreto-lei nº 25/37, foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Já através do Decreto-lei nº 92/37, foi implementado o Serviço Nacional de Teatro. O Decreto-lei nº 93/37, por sua vez, instituiu o Instituto Nacional do Livro. Ainda, mediante o Decreto nº 19.402/30, foram interligados e associados ao Ministério da Educação e Saúde o Instituto Nacional da Música, a Escola Nacional de Bellas Artes, a Biblioteca Nacional e o Museu Histórico Nacional. Por fim, foi instituído o Conselho Nacional de Cultura, em 1º de julho de 1938, através do Decreto-lei nº 526. Importante transcrever o art. 2º deste dispositivo, que determina as diretrizes a serem seguidas pelo Conselho, a fim de preservar e incentivar a produção cultural brasileira:

Art. 2º O Conselho Nacional de Cultura será o órgão de coordenação de todas as atividades concernentes ao desenvolvimento cultural, realizadas pelo Ministério da Educação e Saúde ou sob o seu controle ou influência. Parágrafo único. O desenvolvimento cultural abrange as seguintes atividades:

- a) a produção filosófica, científica e literária;
- b) o cultivo das artes;
- c) a conservação do patrimônio cultural (patrimônio histórico, artístico, documentário, bibliográfico, etc.);
- d) o intercâmbio intelectual;
- e) a difusão cultural entre as massas através dos diferentes processos de penetração espiritual (o livro, o rádio, o teatro, o cinema, etc.);
- f) a propaganda e a campanha em favor das causas patrióticas ou humanitárias;
- g) a educação cívica através de toda sorte de demonstrações coletivas;
- h) a educação física (ginástica e esportes);
- i) a recreação individual ou coletiva⁵¹.

E através da lei nº 378, de janeiro de 1937, o governo propõe uma sistematização das instituições de ensino, com a implementação do Departamento Nacional de Educação, subordinado ao Ministério da Educação e Saúde.

⁵⁰ SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de História da Cultura Brasileira**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003; p.53

⁵¹ BRASIL. Decreto-lei nº 526, de 1ª de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro – RJ, Seção 1, 05/07/1938, Página 13385

Entretanto, o governo Vargas caracterizou-se pela centralização de poder e pela forte repressão a qualquer movimento opositor. Getúlio era um político extremamente populista e paternalista. Buscava o apoio da população através da implantação de políticas assistencialistas, ao mesmo tempo em que fortaleceu a polícia estatal, com o intuito de reprimir forças políticas adversárias e grupos revoltosos. Tais medidas culminaram com o Golpe do Estado Novo, em que Getúlio outorgou nova Constituição, a de 1937 (também conhecida como Polaca), e criou uma verdadeira ditadura, extinguindo o Poder Legislativo, subordinando o Poder Judiciário ao Executivo e intervindo na política dos Estados da federação. Nesse período, também foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), além da promoção de novas conquistas dos trabalhadores urbanos na legislação trabalhista. Nesse quesito, Getúlio Vargas desempenhou importante papel na história brasileira, concedendo inúmeras vantagens aos assalariados e proletários, as quais, em sua maioria, permanecem até hoje. Fundamental, então, se mostrou o governo getulista para o desenvolvimento social das classes urbanas, estabelecendo um mínimo salarial para viver dignamente e diminuindo consideravelmente o enorme abismo existente entre o empresariado e o operariado. Entretanto, conforme asseveram Cláudio Vicentino e Gianpaolo Dorigo:

“A satisfação das reivindicações populares, por meio de uma legislação trabalhista cada vez mais ampla, por um lado aproximava o presidente das camadas populares, mas por outro acabava por desmobilizá-las. Não parecia ser necessária uma organização sindical, uma vez que o governo atendia às reivindicações mais imediatas dos trabalhadores. Aliás, o próprio Vargas ajudou a desmobilizar os trabalhadores com sua política sindical, que atrelava fortemente os sindicatos ao Estado, sendo os líderes sindicais meros funcionários estatais, e as sedes dos sindicatos, locais de exercício da propaganda oficial do governo”⁵².

Assim, apesar do governo de Getúlio estabelecer uma política de fomento à cultura e a instituição de centros de pesquisa, esta promoção foi gerenciada para que somente determinadas políticas fossem desenvolvidas, principalmente aquelas que valorizassem e defendessem as práticas governamentais. Houve, neste sentido, um controle do que vai seria divulgado e promovido como bem nacional, e o que não deveria ser mostrado, passando a perseguir os opositores do governo, e muitas

⁵² VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 494

vezes usando da tortura e da prisão para calá-los. Monteiro Lobato e Graciliano Ramos, inclusive, foram presos nessa época.

A criação do malfadado Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, em dezembro de 1939, significou verdadeira censura à produção artística, com o governo controlando a apresentação dos espetáculos culturais. Ressalte-se que os jornalistas da época necessitavam, inclusive, de registro no DIP para poderem trabalhar.

Com o intuito de fortalecer a sua imagem paternalista perante a população, Getúlio Vargas implementou a chamada “Hora do Brasil”, programa de rádio com duração de uma hora e que continua ativo até hoje. Com os altos índices de analfabetismo da população, o rádio era o meio de comunicação mais popular e com maior alcance no país. O governo, então, utilizava-se deste programa para veicular verdadeira propaganda pró-governo, em que se anunciavam as construções e os empreendimentos desenvolvidos pelo Estado⁵³.

Com a edição do Decreto nº 21.240, de 04 de maio de 1932 e do Decreto nº 4.064, de 29 de janeiro de 1942, foi estimulada a produção de documentários que exaltavam as façanhas do governo. Vargas produzia também um cinejornal que era distribuído gratuitamente nas salas de cinema do país, além de editar e publicar livros, discos e revistas, todas patrocinadas pelo governo e de cunho estritamente político⁵⁴.

Posteriormente, grande passo foi dado em 1953, já na segunda vez que Vargas chegou ao poder, com a criação do então Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, mediante o Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. A partir de 13 de janeiro de 1937, passou a se chamar Ministério da Educação e Saúde, sendo novamente redenominado em 1953, desta vez para Ministério da Educação e Cultura (MEC), já que o governo federal havia criado o Ministério da Saúde. Perdurou até 1985 a unificação, em um só ministério, das pastas governamentais da educação e da cultura. A partir do Decreto nº 91.144, de 15 de março de 1985, foi instituído o Ministério da Cultura (Minc), com o MEC passando a tratar apenas da educação.

⁵³ PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4ª Ed. São Paulo: Ática, 1995. p. 52

⁵⁴ PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4ª Ed. São Paulo: Ática, 1995. p. 54

A tentativa de nacionalização do governo Vargas teve também reflexo no âmbito cultural. Com a Lei nº 1.565/52, ficou destinado que 1/3 das peças teatrais em cartaz anualmente no Brasil deveriam ser escritas por autores brasileiros, sob pena de cassação e desautorização de funcionamento da companhia teatral que não respeitasse o percentual. Mais tarde, em 1956, foi implementado o Instituto Nacional do Cinema. Entretanto, em que pese tais tentativas de regulamentação e fomento da indústria cinematográfica, a maioria das iniciativas culturais eram financiadas pela iniciativa privada. Foi nessa época em que surgiu o movimento do Cinema Novo, que transformou a cena audiovisual brasileira.

Inspirados pelo neo-realismo italiano e pela “nouvelle vague” francesa, um grupo de jovens cineastas, frustrados com a falência e a falta de perspectivas dos estúdios paulistas da época, resolveram filmar películas mais próximas da realidade brasileira, produzindo “road movies” que exploravam desde os hábitos dos camponeses e fazendeiros nordestinos até o cotidiano das cidades urbanas e industriais. Era preciso esquecer as chanchadas produzidas pelos estúdios da época e focar nos problemas e nas contradições sociais presentes no Brasil, ligados ao subdesenvolvimento do país. Desse movimento, saíram obras de reconhecimento internacional, tais como “Terra em Transe” (1967), de Glauber Rocha, e “Vidas Secas” (1964), de Nelson Pereira dos Santos⁵⁵.

Enfim, durante o governo Vargas, não houve a implementação de um verdadeiro sistema de apoio financeiro aos artistas, mas, sim, um estímulo à realização de propaganda política. Além do mais, com a internacionalização do capital, a concentração de renda e o avanço do setor industrial, houve um crescimento desigual da população nas regiões do país, superpovoando os grandes centros urbanos, de tal maneira que o desenvolvimento da indústria cultural foi impulsionado pelos meios de comunicação em massa, em especial o rádio e a televisão, dominados pelo governo da época⁵⁶.

⁵⁵ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 494

⁵⁶ ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. 5ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 80-81.

2.6 Ditadura Militar

O regime militar, instaurado em 1964, estendeu-se por 21 anos, nos quais a presidência da República foi ocupada sucessivamente por militares do exército. O regime pôs em prática diversos dispositivos legais, conhecidos como Atos Institucionais, culminando com o AI-5, de 1968, que suspendeu o funcionamento do Congresso Nacional, subordinou o Poder Judiciário ao Executivo, suprimiu liberdades individuais, instaurou uma censura jamais vista a toda e qualquer manifestação contrária ao governo e concedeu poderes ao Exército para que tivesse a liberdade de prender e interrogar, ainda que forma agressiva e desumana, qualquer cidadão considerado subversivo, ainda que sem provas materiais, ou fizesse oposição ao regime.

Nesse período, o governo atuou simultaneamente como repressor e incentivador das atividades culturais, através da eliminação das práticas dissidentes e o fomento de uma produção que enaltecisse a prática governamental, criando de certa forma uma cultura policiada, fundamentada na censura e coerção social, além de instaurar um verdadeiro mecenato clientelista, com a distribuição de verbas às produções vinculadas ao sistema⁵⁷.

Com o intuito de aumentar a eficiência de seu controle sobre os meios de comunicação, os militares aumentaram os financiamentos à tecnologia e à infraestrutura para a melhoria dos sistemas de telecomunicações, exercendo de forma rigorosa o controle da concessão de redes transmissoras, a fim de assegurar o maciço investimento em campanhas publicitárias que exaltasse o governo, salientando a construção das obras faraônicas da época. Ademais, o título brasileiro na Copa do Mundo de futebol, em 1970, foi intensamente explorado e associado à figura do regime militar, buscando-se demonstrar, através do êxito no esporte, que as políticas públicas do país estavam sendo feitas de maneira correta. Não à toa, a Copa de 1970 foi a primeira a ser transmitida ao vivo no Brasil, através da televisão. As competições anteriores, desde a de 1954, foram transmitidas unicamente via rádio.

Com a popularização da televisão e a realização dos Festivais Musicais da época, iniciou-se a valorização da Música Popular Brasileira, que ficou conhecida

⁵⁷ ORTIZ, Renato. **A Moderna Tradição Brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 155-6.

como MPB, através da Tropicália de Caetano Veloso, Gilberto Gil, Mutantes e Tom Zé; da canção de protesto de Geraldo Vandré; das tenras e irônicas composições de Chico Buarque de Holanda e das interpretações inesquecíveis de Elis Regina e Jair Rodrigues. O governo, como não poderia deixar de ser, chegou a proibir as apresentações, pois considerava a bossa nova, a jovem guarda e o tropicalismo prejudiciais à cultura nacional, argumentando que consistiriam numa forma de nacionalização da cultura estrangeira. Entretanto, o verdadeiro motivo de tal censura era justamente o fato de que a maioria desses artistas, ainda que discretamente, eram opositores do regime, e suas músicas representam, mesmo que disfarçadamente, uma crítica ao governo militar. Desta forma, o espaço de atuação das manifestações sociais, encontrava-se, delimitado pelos critérios que orientavam as atividades do Estado autoritário e conservador, que controlava o que poderia ser considerado cultura⁵⁸.

Em 1968, durante o governo de Emílio Garrastazu Médici, no auge do regime militar, foi instituído o malfadado Ato Institucional nº 5, que ampliou a repressão aos opositores do regime, com perseguições, torturas, prisões e assassinatos. Em 1969, com a edição do Decreto-lei nº 477, todos os professores, alunos e funcionários de Escolas e Universidades, privadas ou públicas, ficaram proibidos de realizar qualquer manifestação política, independente de ser ou não contrária ao regime. Caso houvesse quaisquer suspeitas, os “criminosos” seriam afastados e, caso considerados culpados, não poderiam ser admitidos em nenhuma instituição pelo período de três a cinco anos.

Vale ressaltar que o AI-5 era completamente inconstitucional, haja vista ir de encontro à Constituição Federal de 1967, que, de acordo com seu art. 153, §8º, assegurava a liberdade de manifestação de pensamento e de convicção política ou filosófica sem sujeição à censura, salvo quanto a espetáculos de diversões públicas.

O recrudescimento do regime militar com a outorga do AI-5 fez com que muitos artistas brasileiros se exilassem no exterior, tais como Chico Buarque, Caetano Veloso e Gilberto Gil. Não havia nenhuma liberdade de expressão. A ditadura reprimiu qualquer liberdade criativa, com os shows, as peças de teatro, os programas de televisão e as músicas tendo que ser previamente analisados por

⁵⁸ BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 40

censores, a fim de expurgar quaisquer manifestações contrárias ao governo. Até mesmo as notícias de jornais passavam pelo crivo estatal, com aquelas que não interessavam ao governo sendo substituídas por receitas de bolo ou de sobremesas⁵⁹.

No governo de Ernesto Geisel, o Ministério da Educação e Cultura – conforme dito anteriormente, o Minc somente seria criado em 1985 – foi assumido por Ney Braga, ex-prefeito de Curitiba e responsável pelo 1º Festival de Cinema Brasileiro, em 1957, sediado na cidade paranaense. Juntamente com o apoio do Conselho Nacional de Cultura, Ney Braga elaborou o Programa de Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura, que buscava ressaltar, através dos mais variados projetos, os valores sócio, histórico e espirituais do homem brasileiro, destacando a importância do saber popular, do artesanato e do patrimônio histórico e cultural do país. Incentivou, também, a criação de instituições como o Centro Nacional de Referência Cultural (1975), a Fundação Nacional da Arte (FUNARTE), o Conselho Nacional do Cinema (1976), Radiobrás (1976), o Conselho Nacional de Direito Autoral, a Secretaria de Assuntos Culturais (1978), o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN – 1979, que englobou o SPHAN e Pró Memória), lançou a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, e reformulou a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (EMBRAFILME), criada em 1969⁶⁰.

Entretanto, como bem salienta Cristiane Olivieri:

A distribuição de apoio financeiro aconteceu sem planos de fomento em longo prazo ou mesmo sem a definição de critérios objetivos e transparentes do grupo e da atividade que deveriam ser beneficiados. Como resultado, tivemos uma política que pulverizou em uma série de ações distintas e isoladas, originadas pela pressão de seus clientes e com vida perene, já que não se relacionavam como ação, entre si, nem sequer mantinham um vínculo de critérios com o Estado⁶¹.

Assim, o que se observa é que, durante a ditadura, inegável foi a evolução do sistema de apoio estatal à cultura no Brasil. Muitas instituições foram criadas, cujo objetivo maior era preservar e fomentar a produção cultural brasileira, organizando feiras, exposições, festivais de cinema e de teatro etc. Estruturalmente, pode-se

⁵⁹ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 3ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2008. p. 512-14

⁶⁰ CALABRE, Lia. **História da Política Cultural no Brasil: de 1964 aos anos 2000**. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>> Acesso em 02/05/2012.

⁶¹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004. p.33.

dizer que houve grande avanço. Infelizmente, a utilização de tamanho aparato é que se deu de forma conservadora, reacionária, populista e propagandista. Não havia qualquer liberdade de expressão, essa é a grande verdade. Por isso, de que adiantava toda a estrutura de apoio à cultura desenvolvida pelo Estado se o cerne da produção cultural, o artista, não espaço nem liberdade para desenvolver sua obra de maneira autoral e livre? De que adiantava fomentar a criação de arte se todo o produto passava pela censura estatal e, de uma forma ou de outra, o estranho, o diferente, o exótico era sumariamente cortado, assim como qualquer obra de cunho político e filosófico contrário ou mesmo diferente daquele pregado pelo governo? O Brasil construiu vários instrumentos para propagar e difundir a produção cultural, mas utilizou-os erroneamente.

2.7 O Fim da Ditadura e o Governo Sarney

Em março de 1974, encerrou-se o governo de Médici e Ernesto Geisel assumiu o poder. Integrante do grupo chamado “castellista”, corrente mais moderada, o militar recém-eleito iniciou o projeto de redemocratização no país, o qual, em suas próprias palavras, deveria ser “lento, gradual e seguro”. Depois de dez anos no poder, o governo militar estava desgastado e enfraquecido, com enorme parcela da população insatisfeita com a situação política no Brasil. Assim, em 1978, Geisel anistiu os exilados políticos, que agora poderiam voltar ao Brasil (incluindo a maioria dos artistas outrora citados). Já em 1979, outra grande conquista para o país: o AI-5 foi revogado.

Não tardou para que um movimento maior fosse sendo costurado no seio da sociedade brasileira. Cansada de anos nas duras mãos dos militares e impacientes pela tão propalada abertura políticas que ainda não havia sido vista, alguns políticos, dentre eles Teotônio Vilela, Leonel Brizola e Ulysses Guimarães, passaram a defender uma participação da população no processo. Artistas importantes também se posicionaram a favor da urgente redemocratização no país, como Fafá de Belém, que passou a se apresentar gratuitamente em comícios e passeatas, sempre entoando o hino nacional brasileiro, na busca de reavivar o espírito nacionalista no coração dos cidadãos. Muitos outros artistas também participaram ativamente do processo, como os cantores Chico Buarque de Holanda, Martinho da Vila, Caetano

Veloso e Gilberto Gil, o ator Raul Cortez e as atrizes Fernanda Montenegro, Cristiane Torloni e Ruth Escobar⁶².

Nas palavras de Marcelo Ridenti:

A presença dos artistas foi marcante principalmente na campanha derrotada das Diretas-já, que levou milhões de brasileiros às ruas em 1984, pedindo a volta da eleição direta para presidente da República. [...] participaram ativamente nas primeiras eleições diretas presidenciais. Eles estiveram nas campanhas de todos os candidatos mais significativos, que evidentemente buscavam a transferência da popularidade dos artistas, esperando que ela se convertesse em votos. [...] mas o que interessa aqui é destacar a presença voluntária e gratuita de artistas engajados nas campanhas, em geral apoiando candidaturas que genericamente podem ser consideradas de esquerda.⁶³

O movimento das “Diretas-já”, no entanto, não conseguiu atingir todos os seus objetivos. Fracassou na tentativa de promover eleições diretas para Presidente da República já em 1984, com a rejeição à proposta da Emenda Constitucional Dante de Oliveira, posta em votação no Congresso. Entretanto, o movimento teve grande importância na redemocratização do país. Suas lideranças passaram a formar a nova elite política brasileira. Além disso, criou as bases sociais para a retomada da democracia no Brasil. Em 1985, enfim, o país livrou das amarras da ditadura, voltando às mãos dos civis. Em 1988, foi aprovada a nossa atual Constituição Federal, culminando com a realização das eleições diretas para Presidente da República em 1989.

No entanto, um pouco antes disso, o cenário político brasileiro sofreu um dos maiores baques de sua história. Apesar da derrota da Emenda Dante de Oliveira, houve eleições indiretas para a presidência em 1985. Apoiado por Ulysses Guimarães e pela imensa maioria da população brasileira, que o via como uma esperança após tantos anos de supressão de liberdades, Tancredo Neves foi eleito Presidente da República por meio do voto indireto de um colégio eleitoral. Na véspera de sua posse, no entanto, adoeceu gravemente, vindo a falecer trinta e nove dias depois, antes mesmo de ser empossado.

Houve grande comoção nacional, principalmente por conta de todo o processo política de abertura que o país vivia naquele momento, vez que Tancredo Neves seria o primeiro civil eleito presidente desde 1960, quando Jânio Quadros

⁶² LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. **Diretas-já: 15 Meses que Abalaram a Ditadura**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 375-79.

⁶³ RIDENTI, Marcelo. **Em Busca do Povo Brasileiro**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record. 2000. p. 351-52.

tomou o poder e sofre o golpe militar, quatro anos depois. O Brasil, que acompanhou tenso e emocionado todo o desenrolar da enfermidade do político mineiro, promoveu um dos maiores funerais de sua história. Mais de um milhão de pessoas foram às ruas acompanhar seu cortejo, que passou pelas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São João Del Rey⁶⁴.

Com o falecimento de Tancredo Neves, coube ao seu vice-presidente, José Sarney, assumir interinamente a presidência da república, em meio à perplexidade nacional.

A situação da política cultural, à época, não era das melhores, ainda que com a criação, em 1985, do Ministério da Cultura, e com a implementação da Secretaria de Apoio à Produção Cultural, em 1986. Houve outros pequenos avanços na instituição da proteção à cultura no país, como a criação da Fundação Nacional das Artes Cênicas (FUNDACEN) e da Fundação do Cinema Brasileiro, ambos em 1987. Foram criados, também, a Fundação Nacional Pró-leitura, que passou a abranger a Biblioteca Nacional e o Instituto Nacional do Livro, além da criação do Instituto Nacional de Língua Portuguesa. No entanto, o governo, marcado pela ideologia neoliberal, diminuiu o investimento em cultura, e praticamente se eximiu de suas responsabilidades, passando-as para o mercado e o empresariado⁶⁵.

Porém, foi justamente no governo Sarney que foi criado o embrião para a principal lei de incentivo à cultura no Brasil, a Lei Rouanet, que entrou em vigor posteriormente, durante o governo Collor. A Lei nº 7.505/86, mais conhecida como Lei Sarney, foi a primeira a adotar uma política de incentivos fiscais para a promoção da cultura, inovando os ultrapassados meios até então utilizados para tanto.

A Lei Sarney estabeleceu que a forma de financiamento à produção cultural não seria mais direta, devendo os recursos provir da iniciativa privada, que poderia selecionar os projetos culturais que mereceriam patrocínio. Em contrapartida, as empresas que aderissem ao projeto receberiam isenção de impostos. Assim, criou-se uma parceria entre as políticas públicas de gestão cultural e a iniciativa privada. Ao mesmo tempo em que o governo obteria um aporte financeiro muito maior para a consecução da promoção cultural, as empresas e financiadoras, em troca do

⁶⁴ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 644

⁶⁵ CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 94

investimento, receberiam diversas isenções fiscais, eterno objeto de desejo da iniciativa privada.

2.7 Governo Collor

O governo brasileiro, desde a época em o país ainda era uma colônia portuguesa, nunca havia conseguido sistematizar, de forma efetiva, o apoio do Estado à preservação do patrimônio cultural e ao fomento à produção artística e intelectual. Passando de financiamentos esporádicos no período pré-republicano até as evoluções, ainda que mal coordenadas, observadas no final do regime militar e início do governo Sarney, pode-se dizer que houve um lento e gradual desenvolvimento da gestão de políticas públicas relacionadas à cultura no país.

Dito isso, não seria exagero afirmar que o governo Collor foi um dos momentos mais negros da história cultural brasileira. Ainda que em outras épocas não houvesse sequer legislação específica que tratasse do tema, o período em que o “caçador de marajás” esteve à frente do país conseguiu destruir todos os avanços obtidos até então, retrocedendo de tal forma que até mesmo o Ministério da Cultura foi extinto, através da Lei nº 8.029/90. E não foi só ele: Collor também determinou a extinção de diversas entidades de incentivo à cultura, como a FUNARTE, a Fundação Nacional Pró-Memória, a Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (EDUCAR), a Fundação Nacional Pró-Leitura, a Fundação do Cinema Brasileiro e a EMBRAFILME. Revogou, também, a própria Lei Sarney, maior conquista da indústria cultural até então⁶⁶.

A modernização alardeada pelo jovem presidente compreendia a diminuição do papel do Estado, com o enxugamento de suas instituições, além da aplicação da política do livre-mercado, com o fim dos subsídios estatais, em prol da inserção do Brasil na nova realidade do neoliberalismo mundial. Instaurou o congelamento imediato de preços, seguido de gradual liberalização e livre-negociação salarial. Para isso, confiscou, dos próprios cidadãos, os valores contidos em contas correntes, poupanças e demais investimentos que excedessem determinada

⁶⁶ BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 47

quantia, a fim de evitar o deslocamento de recursos da poupança para consumo⁶⁷. A audaciosa medida econômica mostrou-se um verdadeiro desastre, refletindo, inclusive, na área cultural, com o desemprego de milhares de funcionários públicos outrora empregados em órgãos e entidades de proteção e incentivo à cultura, dentre outros. Ademais, com o dinheiro de empresários e de artistas retido, não havia como patrocinar quaisquer produções artísticas, intelectuais e culturais⁶⁸.

A estrutura, insuficiente até então, passou a praticamente inexistir. A maioria dos funcionários do Minc e de seus órgãos correlatos, agora extintos, ficou em disponibilidade. Entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos na área de cultura, com a maior parte das atividades culturais desenvolvidas no país sendo mantidas, unicamente, pelos estados e municípios⁶⁹.

Meses após a posse, imergiram várias denúncias de corrupção no governo, envolvendo não só empresários e parlamentares, como também funcionários de alto escalão do Estado e o próprio presidente. Descobriu-se um esquema de troca de favores entre homens de negócios e os políticos do governo, envolvendo enorme quantia de dinheiro mascarada em contas abertas no estrangeiro, em paraísos fiscais, ou por pessoas fictícias aqui no país. Collor não resistiu. Pela primeira vez na história brasileira, em 29 de setembro de 1992, houve o afastamento legal de um presidente da república do cargo, através de votação no Congresso Nacional, em um processo conhecido como “impeachment”.

Assim, chegou ao fim um dos momentos mais marcantes na luta pela defesa dos direitos culturais no Brasil. O governo Collor foi responsável por enorme retrocesso na defesa do patrimônio cultural. Entretanto, paradoxalmente, foi durante seu governo que houve a aprovação daquela que é a mais importante Lei Federal de Incentivo à Cultura no país. Após a revogação da Lei Sarney, a opinião pública revoltou-se com as metodologias adotadas pelo presidente. Intelectuais, artistas, músicos, jornalistas e a imprensa em geral pressionaram sobremaneira o governo, a fim de uma resposta ao total descaso com a perspectiva cultural, culminando com a própria extinção do Ministério da Cultura. Assim, em 23 de dezembro de 1991, foi

⁶⁷ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 650

⁶⁸ BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 48

⁶⁹ VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002. p. 651

publicada a Lei Federal nº 8.313, mais conhecida como Lei Rouanet, proposta pelo então Secretário da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet. Essa Lei é o principal objeto de estudo do presente trabalho, razão pela qual será tratada com mais detalhes no momento propício.

Com a queda de Collor, o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência até as eleições seguintes, em 1994. Durante esse período, restabeleceu o Ministério da Cultura e formulou outra importante Lei de fomento à produção cultural: a Lei nº 8.401/92, mais conhecida como Lei do Audiovisual.

2.8 Governo Fernando Henrique Cardoso

O governo de Fernando Henrique Cardoso fortaleceu a política cultural já adotada pela Lei Rouanet e pela Lei do Audiovisual. A cultura passou a ser tratada verdadeiramente como uma mercadoria, que traria benefícios à iniciativa privada caso fosse “comprada”, funcionando dentro de uma lei de mercado, onde o Minc teria cada vez menos poder de interferência, sendo transformado em um órgão de administração dos mecanismos de financiamento aos projetos culturais previstos na Lei Rouanet. Funcionando como avalista de tais projetos, escolhidos e financiados pelos setores de marketing das grandes empresas.

Não que tal postura deixasse de ser louvável. Pelo contrário, o desenvolvimento das leis de incentivo à cultura no Brasil, no decorrer dos anos, é que resultou neste processo de verdadeira “privatização” das políticas culturais, porém sob a égide estatal. Ainda que tal sistematização se mostrasse insuficiente para regularizar, com total eficácia e excelência, a preservação e a produção cultural brasileira, o momento econômico do país, com a implantação do Plano Real e as consequentes mudanças na estrutura financeira do país, era totalmente desfavorável a grandes aplicações de fundos estatais na promoção cultural.

Entretanto, nas palavras de Lia Calabre,

A Lei foi sofrendo algumas alterações que foram subvertendo o projeto inicial de conseguir a parceira da iniciativa privada em investimentos na área da cultura. As alterações ampliaram um mecanismo de exceção, o do abatimento de 100% do capital investido pelo patrocinador. Em síntese isso significa que o capital investido pela empresa, que gera um retorno de marketing, é todo constituído por dinheiro público, aquele que seria pago

como impostos. O resultado final é a aplicação de recursos que eram públicos a partir de uma lógica do investidor do setor privado⁷⁰.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério da Cultura, coordenado por Francisco Weffort publicou uma cartilha para a valorização da Lei Rouanet, Cultura é um bom negócio, a qual teve uma tiragem de 15 mil exemplares. E promoveu Fóruns Empresariais para a divulgação da cartilha, nas cidades de Recife, Porto Alegre, Salvador, Campinas, Campo Grande, Florianópolis e Manaus, e cursos de gestão cultural em Brasília, Belém e São Luís. Ademais, a legislação do audiovisual foi reformulada, com a implantação da Agência Nacional de Cinema (ANCINE). Instituições de incentivo à cultura extintas durante o governo Collor foram reativadas, como o IPHAN, a FUNARTE e a Fundação da Biblioteca Nacional. Além disso, a legislação de proteção aos direitos autorais foi revista, através da edição da Lei nº 9.610/98, que revogou a Lei nº 5.988/73, e foram implementadas as legislações que regulamentam a propriedade industrial, mediante a Lei nº 9.279/1996⁷¹.

2.9 Governo Luís Inácio Lula da Silva

Nas eleições presidenciais de 2002, Luis Inácio Lula da Silva, após mais de três tentativas fracassadas, acabou eleito com mais de 53 milhões de votos, um recorde na história do país.

Logo ao anunciar a composição de seu ministério, o presidente Luís Inácio Lula da Silva surpreendeu ao anunciar Gilberto Gil como Ministro da Cultura. Filiado ao PV, o cantor destoava das demais figuras políticas escolhidas para o cerne do governo. Entretanto, já tinha alguma experiência pública, tendo sido secretário da cultura de Salvador em 1987 e vereador pela cidade baiana entre 1988 e 1992. Além disso, foi um dos idealizadores do Tropicalismo, movimento cultural ocorrido durante a ditadura militar, ainda que sem um forte viés político como outros à sua época. Mesmo assim, participou de protestos e manifestações contrárias ao regime, sendo

⁷⁰ CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço & perspectivas. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p. 94

⁷¹ BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p.49-51

preso e, posteriormente, exilado em 1967, só retornando ao país em 1972. Participou, ainda, das “Diretas-já”, no final dos anos 1980. Por fim, era artista, cantor e compositor, passando o Brasil, pela primeira vez, a ter um representante deste segmento no cargo mais alto do Ministério da Cultura.

Durante o governo Lula, implantou a Secretaria de Identidade e Diversidade Cultural, para a valorização e participação da sociedade civil, através de uma política de inclusão das culturas populares, culturas afro-brasileiras, indígenas, o respeito à sexualidade. Também foi criado o Programa Mais Cultura – Pontos de Cultura, para que a sociedade civil tivesse uma participação maior na área cultural. Assim, sociedades civis sem fins lucrativos, com no mínimo dois anos de atividade na área cultural, poderiam se inscrever, mediante a abertura de edital, para se tornar um “Ponto de Cultura”. Caso seu projeto fosse aprovado, o novo “Ponto de Cultura” passaria a receber incentivo financeiro do governo para aplicar no desenvolvimento sócio-cultural da comunidade onde estivesse instalado, com a construção de cinemas populares, promoção de concursos artísticos e estímulo à produção cultural de pessoas que, por não possuírem muitos recursos econômicos, encontravam-se à margem dos eventos culturais que ocorriam no país⁷².

O governo também estimulou a política de inclusão digital, através da promoção de eventos e debates sobre softwares livres, internet, direitos autorais, mídias sócias, profissionalização na área cibernética etc. Neste aspecto, Rosa Maria Porcaro afirma que,

É destacada a atuação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico como exemplo de programa de modernização da administração pública “orientado ao cidadão e à prestação de serviços básicos à população, tais como educação e saúde, pela internet”. É, também, realçado o Projeto Casa Brasil, que se propõe a implantar centros de inclusão digital, em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a ser executado em parceria com os governos estadual e municipal e a sociedade civil⁷³.

Também foram realizadas duas Conferências Nacionais de Cultura, em 2005 e 2010, com o fito de implementar um Plano Nacional de Cultura com a participação da sociedade civil, através de suas organizações não-governamentais, e dos

⁷² TURINO, Célio. **Ponto de Cultura – O Brasil de Baixo para Cima**. 1ª Ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010. p. 32.

⁷³ PORCARO, Rosa Maria. **Tecnologia da Comunicação e Informação e Desenvolvimento: Políticas e Estratégias de Inclusão Digital no Brasil**. Disponível em: <<http://ticonrole.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064094.pdf>> Acessado em: 21/05/2012.

governos Federal, Estadual e Municipal, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, III, IV e V. A sistemática de funcionamento das propostas levadas às Conferências mostrou bastante interessante: inicialmente, haveria Conferências Municipais acerca do tema, com o agrupamento das diversas propostas ali surgidas. Posteriormente, estas seriam levadas a Conferências Estaduais de Cultura, que filtrariam as mais relevantes e concretas, reunindo-as em um documento a ser encaminhado à Conferência Nacional. Com a aproximação entre o governo federal e as reivindicações municipais, poder-se-ia preservar a cultura e as tradições populares específicas de cada região com mais eficiência, além de fomentar a produção cultural naqueles nichos onde este incentivo fosse escasso⁷⁴.

Como resultado das duas Conferências Nacionais de Cultura, temos a aprovação da Emenda Constitucional nº 48/2005, que adicionou o §3ª ao art. 215 da Carta Magna de 1988, criando o Plano Nacional de Cultura, que traçou objetivos a serem cumpridos mediante atribuições dos poderes públicos, com o objetivo de reconhecer e valorizar a diversidade cultural, étnica e regional brasileira; valorizar e difundir as criações artísticas e os bens culturais; universalizar o acesso à arte e à cultura; desenvolver a economia da cultura, o mercado interno, o consumo cultural e a exportação de bens, serviços e conteúdos culturais e profissionalizar e especializar os agentes e gestores culturais, dentre outros⁷⁵.

Durante o governo Lula e período em que Gilberto Gil esteve à frente do Ministério da Cultura, foram encaminhados ao Congresso Nacional a PEC nº 416/2005⁷⁶ e a PEC nº 150/2003⁷⁷. Além delas, outros projetos de Lei foram

⁷⁴ TURINO, Célio. **Ponto de Cultura – O Brasil de Baixo para Cima**. 1ª Ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010. p. 58.

⁷⁵ COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e Organização Sistêmica da Cultura: O Sistema Nacional de Cultura como Garantia de Efetivação dos Direitos Culturais**. 2012. 210 f. Dissertação. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade de Fortaleza, Fortaleza. 2012.

⁷⁶ **PEC 416/2005:**

Acrescenta o art. 216-A à Constituição para instituir o Sistema Nacional de Cultura.

Art. 1º. É acrescentado o art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

"Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa, compreende:

I - o Ministério da Cultura;

II - o Conselho Nacional da Cultura;

III - os sistemas de cultura dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, organizados de forma autônoma e em regime de colaboração, nos termos da lei;

IV - as instituições públicas e privadas que planejam, promovem, fomentam, estimulam, financiam, desenvolvem e executam atividades culturais no território nacional, conforme a lei;

enviados para aprovação, como o Projeto de Lei 6835/2006, que visa regulamentar o Plano Nacional de Cultura.

Em termos gerais, o governo Lula se destacou por adotar um conceito mais antropológico de cultura, que facilitou um amplo debate acerca das diversidades étnicas, religiosas e regionais existentes no país. Além disso, reestruturou o Minc, que se tornou melhor articulado e mais influente dentro e fora do governo. Por fim, a realização dos Congressos Nacionais de Cultura em muito influenciou para uma maior discussão nacional acerca das políticas culturais de gestão pública, e, num âmbito ainda mais geral, para difundir o estudo e o conhecimento acerca da defesa dos próprios direitos culturais, tão escassos em nossa doutrina jurídica e em nossa sociedade.

V - os subsistemas complementares ao Sistema Nacional de Cultura como o Sistema de Museus, Sistema de Bibliotecas, Sistema de Arquivos, Sistema de Informações Culturais, Sistema de Fomento e Incentivo à Cultura, regulamentados em lei específica.

Parágrafo único. O Sistema Nacional de Cultura estará articulado como os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais, em especial, da Educação, da Ciência e Tecnologia, do Turismo, do Esporte, da Saúde, da Comunicação, dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente, conforme legislação específica sobre a matéria.”.

⁷⁷ **PEC 150/2003:**

Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal, para destinação de recursos à cultura. Art. 1º É acrescentado o art. 216-A à Constituição Federal, com a seguinte redação:

"Art. 216-A. A União aplicará anualmente nunca menos de dois por cento, os Estados e o Distrito Federal, um e meio por cento, e os Municípios, um por cento, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

§ 1º - Dos recursos a que se refere o Caput, a União destinará vinte e cinco por cento aos Estados e ao Distrito Federal, e vinte e cinco por cento aos Municípios.

§ 2º - Os critérios de rateio dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal, e aos Municípios serão definidos em lei complementar, observada a contrapartida de cada Ente.

3 O Fomento à cultura e atual ordenamento jurídico pátrio: um estudo sobre a Lei Rouanet, seu projeto de reforma e as atuais leis de incentivo à cultura no Brasil

Após um breve resumo acerca dos diversos dispositivos legais destinados a proteger e a fomentar a cultura no Brasil, ao longo de toda a sua existência, urge que nos detenhamos agora, mais especificamente, no cerne deste estudo, cujo objetivo principal é debater acerca do atual panorama jurídico da legislação pró-cultura no país, ressaltando o projeto de reforma da tão famigerada Lei Rounet, em trâmite no Congresso Nacional e considerado um marco importantíssimo no futuro dos direitos culturais em terras tupiniquins.

Vale ressaltar que, ao tratar do supracitado assunto, necessário se faz discorrer de outras leis atualmente em vigor, e não menos importantes, a fim de que se tenha uma ampla visão dos mecanismos utilizados pelo legislador para cumprir, na prática, o disposto nos arts. 215 e 216 da Constituição Federal de 1988.

3.1 O fomento à cultura e a Constituição Federal de 1988

Conforme dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira que trouxe, em seu texto, uma seção destinada exclusivamente à cultura. Mais que isso, foi a primeira a trazer, em seu bojo, o termo “direitos culturais”, nunca antes utilizado pelo constituinte. Entretanto, não houve uma definição específica de seu significado no próprio corpo da Carta Magna, o que acabou por dificultar um pouco seu reconhecimento e a garantia de sua efetivação

Foram os arts. 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 que fundamentaram constitucionalmente a defesa dos direitos culturais, bem como aqueles encontrados no art. 5º e nos arts. 23, 24 e 30, que tratam das regras de competência do federalismo pátrio. Neste aspecto, os incisos III, IV e V do art. 23 determinam que a proteção do patrimônio cultural brasileiro é de competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quanto à competência legislativa, o Município não está no rol dos entes do caput do art. 24 da CF/88. No entanto, utilizando-se uma interpretação sistemática da Constituição Federal, o art. 30, II, diz competir aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Ademais, inexistindo norma federal ou

estadual que trate do assunto, pode o ente supracitado se fazer valer da teoria do poder implícito de elaborar norma de suporte para sua base de apoio no cumprimento do dever de proteger o patrimônio cultural⁷⁸.

Ademais, o próprio art. 30, em seu inciso I, determina que o Município pode legislar sobre assunto de interesse local, o que engloba temas relacionados à cultura. Já o inciso IX aduz que é competência municipal promover a proteção do patrimônio histórico-cultural, observada a legislação e a ação fiscalizatória federal e municipal.

Por fim, o art. 216, §1º, da CF/88 utiliza expressão genérica “Poder Público” ao responsabilizar o Estado, juntamente com a sociedade, pela promoção e proteção dos bens culturais por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação etc. Ora, tal expressão remete automaticamente a qualquer dos membros da Federação brasileira⁷⁹.

O art. 219, da CF/88, por sua vez, inserto na seção destinada à Ciência e Tecnologia, trata do incentivo ao mercado interno, de modo a viabilizar seu desenvolvimento cultural e econômico. Já o art. 221 delimita os princípios a serem respeitados pelas emissoras de rádio e televisão, dentre os quais a preferência à programação com finalidades educacionais, artísticas, culturais e informativas; a promoção da cultura nacional e regional e o estímulo à produção independente que objetive sua divulgação e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em Lei.

A proteção aos costumes, à organização social, à língua, às crenças e às tradições indígenas encontra-se amparada no art. 231, além do observado no art. 215, §1º.

Por fim, o art. 220, em seus §§2º e 3º, defende a livre manifestação de pensamento, de criação, de expressão e de informação.

Também tratados internacionais fazem parte do suporte legal para a preservação do patrimônio cultural, como a Convenção de Haia, de 1954, que tratou da proteção de bens culturais no caso de conflitos armados; a Convenção sobre a proibição do tráfico ilícito de bens culturais de 1970, a Convenção para a Proteção

⁷⁸ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004. p. 353

⁷⁹ COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008

do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de 1972; a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial de 2003 e a Convenção da Diversidade Cultural de 2005 – ratificadas e promulgadas pelo Brasil.

Ademais, a imposição do art. 215, §3^a, da CF/88, concede autonomia de gestão ao tratamento concedido pelo Estado aos direitos culturais, de modo que devem ser criados órgãos e instituições técnicos e específicos, com a contratação de servidores qualificados e aptos para tratar das demandas peculiares ao setor.

Por fim, a legislação infraconstitucional é vasta sobre o tema, conforme já mencionado no capítulo anterior, de tal sorte que as principais leis ditas culturais serão tratadas mais detalhadamente a seguir.

Ainda sobre o tratamento constitucional concedido à cultura, Rodrigo Viera Costa assim assevera:

O pilar dos direitos culturais é a liberdade de expressão e de manifestação de qualquer das culturas. O princípio da atuação estatal, como suporte logístico, constitui-se como uma garantia de que o Estado não irá intervir arbitrariamente ou ideologicamente de modo a modificar ou adulterar o significado das realizações culturais dos grupos ou dos indivíduos formadores da sociedade brasileira. Ao Estado é dada a obrigação de pensar meios e fornecer equipamentos que garantam a sustentabilidade de um bem cultural ou a continuação das expressões por si próprias⁸⁰.

3.2 As Leis de incentivo à cultura

3.2.1 A Lei Sarney

Após o fim da ditadura militar, a economia brasileira encontrava-se em frangalhos. O “milagre econômico” anunciado durante o regime era apenas fictício, com a inflação atingindo níveis alarmantes e as crises do petróleo de 1973 e 1979 diminuiu consideravelmente o fluxo de capitais estrangeiros para o país. A moratória decretada pelo México em 1982 foi determinante para que os grandes bancos internacionais suspendessem novos empréstimos para o Brasil, com receio de que acontecesse o mesmo.

⁸⁰ COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008.

Na ótica dos novos governantes, diante de tantas incertezas econômicas, a melhor opção seria o país se aproximar do modelo do neoliberalismo, em voga no mundo naquele momento. Tal opção refletiu, também, nas políticas de gestão cultural. Partindo da Lei nº 7.505/86, mais conhecida como Lei Sarney, passou-se a adotar um padrão mais direcionado ao incentivo à cultura por parte da iniciativa privada, estabelecendo uma parceria entre Estado e sociedade civil para o estímulo e desenvolvimento da cultura.

No entanto, cabe ressaltar que esta não deveria ser a única forma de apoio à produção cultural no país. Caberia ao Estado desenvolver políticas, em sua essência públicas, para difundir a produção artística e fomentar o desejo de consumir cultura por parte do brasileiro. Ainda que a parceria público-privada ora observada seja de bom grado no contexto atual, em que é clara a necessidade de focar a aplicação de recursos primordialmente nas áreas de Saúde e Educação, não pode o Estado simplesmente abster-se de uma gestão cultural direta por considerar absolutamente eficazes os sistemas de incentivo cultural hoje existente.

No entanto, de acordo com Cristiane Garcia Olivieri,

A rede de incentivos fiscais, criada em todo o país, estabeleceu desta forma, por um período, o sentimento de que o financiamento da cultura estaria resolvido com o patrocínio incentivado, remetendo os produtores e artistas ao departamento de marketing das empresas, e colocando o Ministério e Secretarias da Cultura na posição de órgãos acessórios com função apenas burocrática⁸¹.

A Lei Sarney, então, iniciou a implementação de política de incentivo fundada na ideia de um financiamento cultural por particulares, que, em troca, receberiam isenções e abatimentos de impostos. Os interessados em investir nas atividades artísticas e culturais, mediante renúncia fiscal, tinham o condão de selecionar as obras, os eventos ou as atividades culturais que iriam patrocinar, assim como também acontecia com as empresas, que podiam incluir o valor investido como despesa operacional na demonstração de exercício financeiro.

Para tanto, os produtores culturais de empresas e organizações sociais, públicas ou privadas, deveriam se registrar no Ministério da Cultura, através do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural (CNPJ). A partir de

⁸¹ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004. p.11

então, deveriam associar uma conta bancária a este cadastro, estando aptas a receber os investimentos de interessados⁸².

Tal política de incentivo cultural tinha uma falha gravíssima: a partir do momento em que a escolha das atividades culturais a serem patrocinadas parte unicamente do empresário investidor, haverá grande tendência de concentração de investimento naquelas atividades consideradas de maior apelo comercial, com apreciação por parte do grande público. Manifestações mais experimentais e mais alternativas, ou que não possuíssem tanta viabilidade de gerar lucro, acabavam por ser preteridas. Gerou-se, então, verdadeira segregação cultural, com a acumulação de recursos em atividades muitas vezes semelhantes e já populares, dificultando a divulgação e promoção de manifestações diferentes, indo de encontro ao disposto no inciso V, do §3º, do art. 215, da Constituição Federal de 1988, que preza a valorização das diversidades étnicas e regionais⁸³.

Ademais, outro grande defeito da Lei Sarney era o fato de a prestação de contas ser feita após a produção do projeto. Após recebido o aporte de investimento, a entidade cultural beneficiada deveria prestar contas à Receita Federal e ao Ministério da Cultura sobre sua aplicação. Entretanto, tal processo ocorria após o fim da atividade cultural fruto do investimento, facilitando a corrupção e o desvio de verbas, através de projetos culturais “fantasmas” ou dissimulados.

Além disso, diferentemente da Lei Rouanet, a Lei Sarney não exigia que o produto cultural tivesse circulação pública. Assim, qualquer um poderia receber verbas a título de incentivo para organizar uma exposição artística dentro de sua própria casa, por exemplo, convidando apenas seus amigos mais íntimos. Necessário afirmar que havia nesse quesito outra enorme facilidade de promover a corrupção, com muitas pessoas aproveitando-se da falha da Lei para receber dinheiro sem, no entanto, prestar um serviço cultural à sociedade⁸⁴.

O governo Collor tratou de revogar a Lei Sarney, juntamente com o Ministério da Cultura e demais órgãos institucionais cuja atuação se direcionava à proteção e difusão da produção cultural. No final de 1991, entretanto, Fernando Collor, sob

⁸² Ibid. p. 72

⁸³ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004. p.73-74.

⁸⁴ BOURGUIGNON, Yannick. **Leis de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual) e Patrocínio: incentivo efetivo à cultura ou mera ferramenta mercadológica?**. Revista Integração. Disponível em: <http://br.dir.groups.yahoo.com/group/FNM_GT_Financiamento/message/5> Acesso em: 25/05/2012

grande pressão da classe intelectual brasileira, acabou por sancionar a Lei nº 8.313/91, elaborada, dentre outros, por Sérgio Paulo Rouanet, diplomata, filósofo, membro da Academia Brasileira de Letras e, à época, Secretário de Cultura do governo.

De acordo com José Álvaro Moisés, estima-se que a Lei Sarney, em seus quatro anos de duração, de 1986 a 1990, “tenha canalizado, em seus pouco mais de quatro anos de existência, cerca de 110 milhões de dólares em apoio às artes e à cultura do país, embora não se conheça a distribuição desses recursos por sua origem e destino”⁸⁵.

Pode-se dizer que a Lei Sarney deixou um legado que foi reaproveitado pela Lei Rouanet, através da reformulação de alguns pontos considerados falhos. A maior diferença em relação à Lei Sarney foram os mecanismos que passaram a exigir que qualquer projeto a ser beneficiado por incentivos fiscais fosse previamente submetido ao crivo e à fiscalização do Estado. Todavia, é inegável que a Lei nº 7.505/86 representou grande avanço na política cultural brasileira, fomentando sobremaneira a produção do setor, além de fincar as bases para sua sucessora, consolidando de vez a ideia da renúncia fiscal como aspecto fundamental e propulsor nas leis de incentivo à cultura no país.

3.2.2 A Lei do Audiovisual

O cinema possui uma lei específica de incentivo à sua produção. Muito provavelmente, tal grau de importância dado pelo legislador à sétima arte seja em decorrência de ser ela, sem dúvidas, a mais onerosa dentre as demais, especialmente quando se trata de longas-metragens. Por outro lado, também é a que mais gera lucro, movimentando milhões de reais anualmente no país. Ademais, as palavras de Régis Frota,

A relação entre o Cinema e o Direito sempre foi necessária e complexa. Necessária na medida em que a fotografia ou o registro fotográfico – prenúncio e antecedente imediato da arte cinematográfica – sempre careceu de um mínimo de normatividade, como forma de merecer a atenção

⁸⁵ MOISÉS, José Álvaro. **Os efeitos das leis de incentivo**. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-107-2013-os-efeitos-das-leis-de-incentivo.pdf>> Acesso em: 28/05/2012.

e o respeito das demais manifestações artísticas e da sociedade de finais do século XIX⁸⁶.

A Lei federal nº 8.685, de 20 de julho de 1993, veio dispor exclusivamente dos mecanismos de fomento à atividade audiovisual brasileira, separando-as das demais, razão pela qual ficou conhecida como Lei do Audiovisual. Vale ressaltar que o texto original da Lei Rouanet, em seu art. 3º, II, alínea “a”, incluía a produção de filmes de qualquer gênero como objeto dos projetos culturais aptos a receber investimento. A Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, no entanto, alterou a redação da alínea, que passou a abranger apenas as obras cinematográficas de curta e média metragem e documentários, deixando os filmes de longa-metragem sob a regulamentação unicamente da Lei do Audiovisual.

A Lei do Audiovisual veio suprir uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro causada pela extinção da EMBRAFILME no governo Collor, juntamente com a própria Lei Sarney.

A EMBRAFILME foi, basicamente, uma empresa estatal responsável por produzir e distribuir filmes e obras cinematográficas. Foi criada através do Decreto-lei nº 862, de 12 de setembro de 1969, durante o regime militar.

De acordo com Tunico Amancio,

Os anos EMBRAFILME passam a caracterizar um dos ciclos do cinema brasileiro, que ensaiará ultrapassar os princípios do cinema artesanal, propostos pelo Cinema Novo, e a sazonalidade histórica da produção brasileira de longas-metragens, pela adesão a um projeto de um cinema financiado essencialmente pelo Estado, de cunho nacional e popular, distante de uma independência estética, e majoritariamente voltado para a busca de uma eficiência mercadológica⁸⁷.

A EMBRAFILME foi criada, primordialmente, para a promoção e distribuição de filmes para o exterior, em conjunto com até então existente Instituto Nacional do Cinema (INC). O INC era uma autarquia com função legislativa, de fomento, incentivo e fiscalização, além de ser responsável pelo mercado externo e pelas atividades culturais.

⁸⁶ ARAÚJO, Francisco Régis Frota. **Ensaio de Literatura e Cinema**. Fortaleza: ABC Editora, 2011. p. 212.

⁸⁷ AMANCIO, Tunico. **Pacto cinema-Estado: os anos EMBRAFILME**. Rio de Janeiro, Revista Alceu, v.8, nº 15, p. 173 a 184, julho-dezembro/2007.

Entretanto, o INC foi extinto em 1975, e os bens e as atribuições da EMBRAFILME são ampliados. Agora, a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima passaria a financiar, promover, distribuir e premiar o filme brasileiro, além de promover o aspecto cultural da produção audiovisual, com orçamento ampliado por dotações, taxas e receitas diversas, todas advindas da própria atividade cinematográfica. Em função da necessidade de uma instância reguladora foi criado o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), em 1976, subordinado diretamente ao MEC⁸⁸.

A EMBRAFILME foi responsável alguns dos maiores sucessos de público e crítica da produção nacional, como “Dona Flor e Seus Dois Maridos”, de Bruno Barreto e “Pixote, a Lei do Mais Fraco”, de Hector Babenco, levando milhões de brasileiros ao cinema.

Não obstante, uma das maiores críticas à EMBRAFILME era justamente sua subordinação ao regime militar. Ainda que tenha transformado o panorama da produção cinematográfica no Brasil, com um fluxo nunca visto de novos filmes sendo produzidos e lançados por ano, a empresa possuía grandes amarras com os generais do poder, servindo, algumas vezes, como verdadeira propaganda política do regime. Em outras, tinha seu conteúdo censurado pelo governo, cerceando sua liberdade de expressão.

Após o fim do regime, a empresa, assim como toda a economia brasileira, enfrentou grave crise econômica. Além disso, a reorganização e a redemocratização da sociedade civil reduziu o número de filmes produzidos, sob o argumento da necessidade de uma qualidade mais competitiva e de uma campanha de difamação na imprensa, baseada em supostos favorecimentos e corrupção⁸⁹.

E assim, em um ritmo de produção bem menor, seguiu a EMBRAFILME até 1990. Fernando Collor de Melo e sua política de enxugamento da máquina pública extinguiram a empresa e os órgãos relacionados à produção cinematográfica, além, é claro, do próprio Ministério da Cultura. Vale ressaltar o confisco das contas correntes, poupanças e demais investimentos pelo governo, o que impossibilitou as empresas e os artistas de movimentar seu capital para produzir filmes. Para se ter

⁸⁸ AMANCIO, Tunico. **Pacto cinema-Estado: os anos EMBRAFILME**. Rio de Janeiro, Revista Alceu, v.8, nº 15, p. 173 a 184, julho-dezembro/2007.

⁸⁹ Ibid.

uma ideia, em 1991, foram finalizados apenas oito filmes. Em 1992, apenas três⁹⁰. Nesse período, inclusive, Fernando Collor não financiou sequer os contratos que já haviam sido firmados com as produtoras dos filmes cancelando-os sem qualquer espécie de ressarcimento.

Sintetizando a crise do período, Tunico Amancio assim se pronuncia:

De uma situação de estabelecimento confortável frente ao mercado o cinema reduziu-se novamente a uma atividade periférica, recomeçando do zero. A produção nacional, que atingira nos picos dos anos 1970 mais de 100 filmes por ano, com uma ocupação de mercado da faixa de um terço, vai voltar a níveis insignificantes, e nesse vácuo permitir a reconquista desse terreno pelo cinema americano. O cinema brasileiro perdeu suas agências financiadoras, sua capacidade de produção e de distribuição e finalmente seu público, embora isto se tenha dado também por conta da modernização tecnológica (TV a cores e homevideo), que mudou radicalmente o panorama do mercado de cinema.⁹⁴

Assim, três anos após a extinção da EMBRAFILME, foi publicada a Lei nº 8.685. Criada como lei temporária, para vigor até o exercício fiscal de 2010, foi prorrogada até 2016, através dos artigos 12 e 13, da Lei nº 12.375, de 30 de dezembro de 2010.

Os contribuintes que investirem em audiovisual poderão deduzir do imposto de renda devido as quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as referidas obras, desde que esses investimentos sejam realizados no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), e os projetos de produção tenham sido previamente aprovados pela Agência Nacional do Cinema (ANCINE). A dedução está limitada a 3% do imposto devido pelas pessoas físicas e a 1% do imposto devido pelas pessoas jurídicas. A Lei do Audiovisual também permite que, até o ano-calendário de 2016, os contribuintes possam deduzir do imposto de renda devido apurado as quantias referentes ao patrocínio à produção de obras cinematográficas brasileiras de produção independente cujos projetos tenham sido previamente aprovados pela

⁹⁰ MARSON, Melina Izar. Loucura, morte e ressurreição do cinema no Brasil: cineastas, estado e política cinematográfica nos anos 1990. In: CALABRE, Lia. **Políticas Culturais: reflexões e ações**. São Paulo: Itaú Cultural; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2009.

ANCINE. A dedução está limitada a 4% do imposto devido pelas pessoas jurídicas e a 6% do imposto devido pelas pessoas físicas.

A ANCINE é uma agência reguladora do governo brasileiro, criada através da Medida Provisória nº 2.228-1, posteriormente convertida em Lei, de nº 10.454, em 13 de maio de 2002. Seu objetivo é fomentar, regular e fiscalizar a indústria cinematográfica e videofonográfica nacional. Foi criada a partir de uma resolução do III Congresso Brasileiro de Cinema, ocorrido em Porto Alegre entre os dias 28 de junho e 1º de julho de 2000, a qual defendia a criação, em âmbito federal, de um órgão gestor da atividade cinematográfica, em substituição à EMBRAFILME. À época, Fernando Henrique Cardoso buscava limitar a ação do Estado na economia através de criação de agências reguladoras, formato escolhido para criar o novo órgão. As principais atribuições da ANCINE são: executar a política nacional de fomento ao cinema; fiscalizar o cumprimento da legislação pertinente; combater a pirataria de obras audiovisuais; aplicar multas e sanções na forma da lei e defender a livre manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação. Ademais, também registra, cataloga e fornece o Certificado de Produto Brasileiro às obras cinematográficas produzidas no país.

O artigo 3º da Lei do Audiovisual permite ainda que a empresa estrangeira contribuinte do imposto de renda pago sobre o crédito ou a remessa de rendimentos decorrentes da exploração de obras audiovisuais no mercado brasileiro abata 70% do imposto de renda devido, desde que invista o mencionado valor em desenvolvimento de projetos de produção de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem de produção independente; coprodução de obras cinematográficas brasileiras de curta, média e longa-metragem de produção independente; coprodução de telefilmes e minisséries brasileiras de produção independente.

O desconto de 70% do imposto de renda com base no investimento em produção independente também vale para os contribuintes beneficiários do crédito, do emprego, da remessa, da entrega ou do pagamento pela aquisição ou remuneração, a qualquer título, de direitos, relativos à transmissão, por meio de radiodifusão de sons e imagens e serviço de comunicação eletrônica de massa por assinatura, de quaisquer obras audiovisuais ou eventos, mesmo os de competições desportivas das quais faça parte representação brasileira.

O art. 39 da Medida Provisória nº 2.228-1, de 2001, criou a CONDECINE⁹¹ e prevê isenção da contribuição às programadoras internacionais que optem por aplicar o valor correspondente a 3% dos rendimentos decorrentes da exploração de obras cinematográficas ou videofonográficas em projetos de produção ou coprodução de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de longa, média e curta-metragens de produção independente, além de telefilmes, minisséries, documentário, ficção, animação. e programas de televisão de caráter educativo e cultural brasileiros de produção independente, aprovados na ANCINE. Ressalte-se que a programadoras estrangeiras que optarem pelo desconto de 70% do art. 3 da Lei do Audiovisual ficam isentas do pagamento da CONDECINE.

Esses mecanismos têm levado estúdios e programadores estrangeiros, como Fox, Paramount, Warner, Universal, Discovery e Sony, a investirem na produção audiovisual brasileira⁹².

No entanto, a falta de uma política global para o setor é determinante para que a produção cinematográfica fique a mercê das políticas de marketing de empresas patrocinadoras que não tem qualquer experiência no setor, desvinculando a fonte pagadora do processo de produção, impedindo deste modo uma organização do cinema brasileiro segundo uma política mais racional, seja na direção de conquista de espaço no mercado, seja na direção de um cinema de densidade crítica⁹³.

Ademais, existe, no país, uma escassez de políticas direcionadas à distribuição e exibição de filmes, diferentemente da produção cinematográfica, que recebe grande concentração de investimento. Não há uma sistemática nem uma logística firme entre a produção e exibição de filmes, até porque, financeiramente, não existe um grande fato motivador, já que os filmes estão pagos desde o início. Desta feita, a extensa produção de filmes no país não recebe a atenção adequada

⁹¹ A Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional é um tributo brasileiro do tipo Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, instituído pela Medida Provisória 2.228-1, em 6 de setembro de 2001 e cobrado efetivamente desde 2002. O produto da sua arrecadação compõe o Fundo Setorial do Audiovisual (FSA).

⁹² CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do Incentivo à Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Manole, 2007. p. 130

⁹³ BOTELHO. Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 15 - n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>. Acesso em: 01/06/2012.

das salas de cinema e dos exibidores, ficando pouco tempo em cartaz e sendo lançado, rapidamente, no mercado do home vídeo⁹⁴.

3.2.3 Lei Rouanet

Em 23 de dezembro de 1991, foi aprovada a Lei Federal nº 8.313, idealizada, dentre outros, pelo então Secretário de Cultura do governo Collor, Sérgio Paulo Rouanet. Esta Lei veio para reestabelecer princípios da Lei nº 7.505/86, mais conhecida como Lei Sarney, além de instituir o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e adotar outras providências. Entretanto, a Lei Rouanet, como passou a ser chamada, foi regulamentada apenas em 15 de maio de 1995, através do Decreto-lei nº 1.494.

O objetivo principal da Lei Rouanet consistia em captar e canalizar recursos para o setor cultural a fim de facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, além promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais. Busca, também, apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores, protegendo as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional e salvaguardando a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira. Cumpre a função, também, de preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro; desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações; estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória e priorizar o produto cultural originário do País, conforme observado em seu art. 1º, caput, e incisos I a IX.

Entretanto, convém ressaltar que, embora priorize o produto cultural originário do País, a Lei Rouanet recebe projetos de espetáculos ou produtos estrangeiros que venham a ser apresentados no Brasil, além de incentivar produções brasileiras que aconteçam no país ou que desejem se apresentar em outras nações.

⁹⁴ COSTA, Eliane. Impacto das tecnologias na Produção, na Distribuição e no Consumo Culturais. In: REIS, Ana Carla Fonseca; MARCO, Kátia de. (Orgs.). **Economia da Cultura: ideias e vivências**. Rio de Janeiro: Publit, 2009. p. 171 a 191.

Ademais, a Lei exige que os incentivos somente poderão ser concedidos para os projetos que visem à exibição, utilização e circulação pública dos bens culturais deles resultantes, vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a circuitos privados ou a coleções particulares, conforme observado em seu art. 2º, parágrafo único. Dessa forma, corrige uma grande falha da antiga Lei Sarney, que não exigia a publicidade das atividades artísticas que recebiam, facilitando a corrupção e o desvio de verbas.

Embora de caráter nitidamente federal, por conta da renúncia fiscal de tributo de competência da União, a Lei Rouanet consistiu em verdadeiro estímulo para que Estado e Municípios também adotassem leis similares, as quais previam mecanismos mistos de incentivo à cultura. São exemplos a Lei de Incentivo à Cultura do Estado de São Paulo (Lei Estadual nº 12.268/06) e a Lei de Incentivo à Cultura da Bahia (Lei Estadual nº 7.015/96), além da Lei de Incentivo à Cultura do Ceará (Lei nº 12.464/95).

A Lei Rouanet possui três mecanismos de financiamento de projetos culturais: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (FICARTE) e o Mecenato. De acordo com Francisco Humberto Cunha Filho,

as atividades culturais constitucionalmente definidas como importantes para a formação da identidade e da diversidade cultural brasileira, mas de pouco apelo comercial, devem receber incentivos por meio do Fundo Nacional de Cultura; as atividades com possibilidade captam do mecenato; atividades que tipicamente são vinculadas à indústria cultural fazem uso dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico⁹⁵.

3.2.3.1 O Fundo Nacional de Cultura

O FNC trata-se, bem verdade, de uma reformulação do Fundo de Promoção Cultural criado pela Lei Sarney. Consiste em um fundo contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis, além de receitas provenientes, principalmente, do Tesouro Nacional, de legados, da Loteria Federal, de doações de instituições, inclusive internacionais, e de saldos não utilizados na execução de projetos de mecenato, dentre outros. Tem como objetivo estimular a distribuição regional

⁹⁵ CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos no país, com o intuito de favorecer uma visão interestadual da cultura, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional⁹⁶.

Os recursos do FNC não poderão ser utilizados para custeio de despesas de manutenção administrativa do Minc. Entretanto, este pode efetuar os gastos que forem necessários para a manutenção do FNC, tais como a aquisição de bens ou equipamentos necessários à consecução de seus objetivos e a contratação de peritos e especialistas para analisarem e darem seu parecer sobre os projetos⁹⁷.

O FNC pode custear parte dos projetos culturais, nos termos do Decreto nº 5.761/06, facultando a liberação de recursos através de convênios com instituições, empréstimos reembolsáveis, concessão de passagens aéreas etc. Entretanto, a legislação fixa a contrapartida em 20%. A contrapartida seria, basicamente, a garantia de financiamento dada pelo próprio produtor da atividade cultural para a realização desta.

Em outras palavras, o Fundo financia somente 80% do valor total do projeto a ser aprovado pelo Minc, o qual não deve abranger despesas com taxa de administração, gerência e encargos sociais. O que significa que, no caso dos convênios, por exemplo, a entidade conveniente deve arcar, no mínimo, com 20% dos recursos necessários para a realização do projeto. Ainda que não o possua, ela pode obter patrocínio ou doação de algum ente privado. A contrapartida não pode ser composta por recursos públicos, nem mesmo oriundos de renúncia fiscal, de que tratam as leis de incentivo à cultura. O Decreto nº 5.761/06, no parágrafo único de seu art. 12, determina que é “vedada como contrapartida a utilização do mecanismo de incentivos fiscais”⁹⁸.

Entretanto, considerando que o referido Decreto apenas exige a oferta de contrapartida para programas, projetos, ações culturais, nos casos de concessão de premiações, de bolsas de estudo e custeio de passagens e ajudas de custo para intercâmbio cultural, a contrapartida é dispensada.

⁹⁶ COSTA, Rodrigo Vieira. **Federalismo e Organização Sistêmica da Cultura: O Sistema Nacional de Cultura como Garantia de Efetivação dos Direitos Culturais**. 2012. 210 f. Dissertação. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade de Fortaleza, Fortaleza. 2012. p. 159

⁹⁷ CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do Incentivo à Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Manole, 2007. p. 23.

⁹⁸ OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004. p.102-104.

Cabe observar que a contrapartida pode não se dar por meio financeiro, mas sob forma de bens, serviços ou comprovação de o proponente estar habilitado a obtenção do respectivo financiamento por outra fonte devidamente identificada. Essa possibilidade, entretanto, deverá ser considerada à luz da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

Basicamente, o processo para a obtenção de recursos através do FNC se dá da seguinte maneira: inicialmente, o projeto será recebido pelo Minc, que o encaminhará para o órgão de análise específico (FUNARTE para os projetos de artes visuais, Fundação Biblioteca Nacional para os de literatura, etc.). O órgão, então, fará um exame documental e postulatório do projeto, para averiguar a capacidade postulatória da entidade ao fundo. Verificada sua capacidade postulatória, e a possibilidade de o Ministério transferir recursos para o projeto, haverá parecer positivo para o financiamento. Os projetos aprovados serão acompanhados e avaliados tecnicamente pelos órgãos específicos. Após a execução do projeto, o proponente deve prestar contas junto ao Ministério da Cultura, justificando a correta aplicação dos recursos (aspectos técnico-contábeis) e a boa realização do produto cultural proposto no projeto (aspectos de gestão).

O FNC garante acesso direto à verba pública, sem que haja qualquer envolvimento de empresas patrocinadoras. Entretanto, o Fundo não teve o mesmo sucesso que o Mecenato, tanto por falta de divulgação, quanto por conta de seu orçamento, que era muito baixo. Ademais, a falta de regulamentação do FNC fez que com fosse utilizado arbitrariamente pelo Ministério da Pública, com sua verba servindo, muitas vezes, para o sustento de entidades vinculadas ao próprio governo.

Uma das maiores virtudes do FNC é justamente a possibilidade de financiar projetos mais alternativos ou experimentais, que não possuem apelo comercial e não despertam o interesse do grande público, não sendo, portanto, atrativos financeiramente para empresas patrocinadoras. É sabido que, além das deduções no imposto de renda, os empresários investem em projetos culturais com o intuito de fazer propaganda de sua marca e de seus produtos. Por isso, projetos culturais menos populares, muitas vezes voltados para um nicho específico, acabam sendo preteridos no momento da escolha dos patrocinadores.

3.2.3.2 O FICARTE

O FICARTE, por sua vez, jamais chegou a ser verdadeiramente posto em prática. Consiste num fundo criado sob a forma de condomínio e sem personalidade jurídica, obtendo verbas através da isenção do Imposto de Renda nas operações de crédito, câmbio e seguro, e rendimentos auferidos, cuja operação seria regulada pela Comissão de Valores Imobiliários.. No entanto, esse Fundo, ainda que regulamentado pelo Decreto-lei 5.761/06 e pela Instrução CVM nº 186, de 17 de março de 2002, não foi objeto de atenção detalhada de nenhuma instituição financeira. Isto posto, não chegou, sequer, a sair do papel, razão pela qual não merece uma atenção mais detalhada.

3.2.3.3 O Mecenato

Por fim, o mais importante e utilizado mecanismo de incentivo à cultura proposto pela Lei Rouanet: o Mecenato. Trata-se de um programa de apoio à cultura que possibilita a concessão de incentivo fiscal aos contribuintes do Imposto de Renda que custearem projetos culturais, através de patrocínio ou doação, ou, ainda, através de contribuições ao FNC.

Patrocínio, no contexto da Lei Rouanet, seria a transferência definitiva e irreversível de dinheiro ou serviços, ou a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem a transferência de domínio, que pode ser concedido a pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem fins lucrativos. Ao patrocinador, é permitido divulgar sua marca na atividade cultural, podendo, inclusive, dar nome ao evento, tal como o Prêmio TIM de Música Brasileira, por exemplo⁹⁹.

Doação, por sua vez, seria a transferência definitiva e irreversível de dinheiro ou bens em favor de pessoas físicas ou jurídicas de natureza cultural, sem fins lucrativos, para a execução de programa, projeto ou ação cultural aprovado pelo Ministério da Cultura. Diferentemente do patrocínio, no entanto, na doação, o investidor não pode utilizar publicidade nem fazer propaganda de sua marca durante o evento¹⁰⁰.

⁹⁹ CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do Incentivo à Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Manole, 2007. p. 26.

¹⁰⁰ Ibid. p. 102-104

Equiparam-se às doações, nos termos da Lei, a distribuição gratuita de ingressos para eventos de caráter artístico-cultural por pessoa jurídica a seus empregados e dependentes legais e as despesas efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas com o objetivo de conservar, preservar ou restaurar bens de sua propriedade ou sob sua posse legítima, tombados pelo Governo Federal. Neste último caso, desde que haja aprovação prévia, pelo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC), das normas e critérios técnicos que deverão reger as reformas e restaurações, além de posterior certificação, pelo referido órgão, das despesas efetivamente realizadas e das circunstâncias de terem sido as obras executadas de acordo com os projetos aprovados.

Ademais, cabe ressaltar que, no patrocínio, o patrocinador tem direito a 15% do produto cultural. Assim, caso ele patrocine a produção de 100 CDs, terá direito a 15 unidades para si. Na doação, isso não ocorre.

Os projetos culturais passíveis de receber investimento através do Mecenato devem estar inseridos nas seguintes áreas, de acordo com o art. 25 da Lei: I - teatro, dança, circo, ópera, mímica e congêneres; II - produção cinematográfica, videográfica, fotográfica, discográfica e congêneres; III - literatura, inclusive obras de referência; IV - música; V - artes plásticas, artes gráficas, gravuras, cartazes, filatelia e outras congêneres; VI - folclore e artesanato; VII - patrimônio cultural, inclusive histórico, arquitetônico, arqueológico, bibliotecas, museus, arquivos e demais acervos; VIII - humanidades; e X - rádio e televisão, educativas e culturais, de caráter não comercial.

Vale ressaltar uma peculiaridade importante da Lei Rouanet: pessoas jurídicas tributadas com base no lucro presumido, pessoas jurídicas tributadas com base no lucro arbitrado, microempresa e empresas de pequeno porte não podem figurar como investidores culturais e, conseqüentemente, não podem fazer jus a nenhum abatimento no Imposto de Renda relativo aos mecanismos adotados pela Lei Rouanet, conforme previsto no art. 10 da Lei nº 9.532/97.

Existem, também, limites de abatimento do valor total do Imposto de Renda: 6% para pessoa física e 4% para pessoa jurídica. No caso da empresa, o percentual de 4% não considera o adicional do imposto sobre o lucro e incide tão-somente sobre a primeira alíquota de 15% paga sobre o lucro real.

É de bom grado frisar que há ainda o índice de dedução sobre o valor investido. As modalidades de projetos culturais inseridas no art. 18¹⁰¹ da Lei possibilitam a dedução de 100% do valor investido, tanto para pessoa física quanto jurídica. Este rol foi alterado pela Lei nº 9.874/99 e pela Medida Provisória nº 2.228-1/01. Já o restante dos projetos culturais, do qual faz menção o art. 23 da referida Lei, determina que, no caso das pessoas físicas, 80% das doações e 60% dos patrocínios poderá ser deduzido. No que concerne às pessoas jurídicas, 40% das doações e 30% dos patrocínios.

Há, no entanto outra diferença entre os projetos cuja área de atuação se encontra abrangida pelo art. 18 e o restante, mencionados no art. 26. Em relação aos primeiros, as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real não poderão deduzir o valor da doação ou do patrocínio como despesa operacional. Em contrapartida, as empresas que optarem por patrocinar os demais projetos culturais, mencionados no art. 26, poderão, sim, deduzir o valor da doação ou patrocínio como despesa operacional. Assim, tais empresas poderão chegar a abater, no caso de patrocínio, 64% do valor total, e, no caso de doação, 73%, verificando as eventuais diferenças de alíquota de Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL) ou imposto de renda, incluindo adicional, e, com isso, alterando o resgate tributário¹⁰².

A Lei Rouanet também é clara ao definir que o proponente do projeto cultural a ser patrocinado deve ser pessoa física ou jurídica, contanto que atue no segmento cultural. Em se tratando de pessoa jurídica, existem duas possibilidades: pessoas jurídicas com ou sem fins lucrativos. Em ambos os casos, vale ressaltar que devem possuir objetivo cultural em seu estatuto ou contrato social. Pois bem, as pessoas jurídicas sem fins lucrativos podem receber tanto patrocínio quanto doação. Entretanto, nos termos do Decreto regulamentador nº 5.761/06, as pessoas jurídicas com fins lucrativos podem receber unicamente patrocínio.

¹⁰¹ a) artes cênicas; b) livros de valor artístico, literário ou humanístico; c) música erudita ou instrumental; d) exposições de artes visuais; e) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; f) produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; g) preservação do patrimônio cultural material e imaterial. h) construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes.

¹⁰² CESNIK, Fábio de Sá. **Guia do Incentivo à Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Manole, 2007. p. 38.

3.2.3.4 O procedimento administrativo

Em relação ao trâmite da inscrição do projeto até a obtenção de incentivo, este é bastante parecido com o que ocorre hoje com as obras de cinematográficas de longa-metragem através da Lei do Audiovisual.

Existem três possibilidades de protocolo do requerimento para a inclusão do projeto cultural na pauta do PRONAC para obter investimentos: pessoalmente, através do próprio Ministério da Cultura, com sede em Brasília; via correio remetido para o Minc ou em uma das representações do Minc nos Estados. Dentro do Ministério, o projeto passará pela fase inicial de pré-análise, consistente em exame documental e análise das possibilidades técnica e jurídica para apresentação do projetos. Na análise da possibilidade, checa-se se o proponente tem capacidade postulatória perante o Ministério da Cultura.

Aprovado na pré-análise, o projeto é direcionado para sua área específica, onde receberá um parecer do técnico responsável, que irá se posicionar acerca do orçamento, das estratégias de ação e da análise da adequação do projeto aos objetivos da Lei de Incentivo à Cultura. Vale ressaltar aqui o disposto no art. 22 da Lei Rouanet, qual seja, “os projetos enquadrados nos objetivos desta Lei não poderão ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural”.

Recebendo um parecer favorável, o projeto é encaminhado à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura – CNIC¹⁰³. Caso o parecer tenha sido negativo, pode o proponente enviar um recurso à CNIC.

Uma vez aprovado pelo CNINC, o proponente é convidado a assinar o Termo de Compromisso. Após, a decisão da CNIC é reencaminhada a cada secretária da área específica do projeto, que prepara a portaria para apreciação final do Ministro da Cultura, que deve encaminhar para publicação no Diário Oficial da União. Eventualmente, algumas das secretarias podem receber competência delegada do Ministro da Cultura para aprovação direta, dependendo do objeto do projeto. Vale

¹⁰³ A CNIC é um órgão colegiado do Ministério da Cultura, responsável por analisar e opinar sobre as propostas culturais encaminhadas ao MinC com vistas a obter apoio pelo mecanismo de incentivos fiscais previsto na Lei nº 8.313/91. São membros da CNIC, conforme o Decreto 5.761/2006 (art. 39), o Ministro de Estado da Cultura, que a preside; os presidentes de cada uma das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura; o presidente de entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das unidades federadas; um representante do empresariado nacional; e seis representantes de entidades associativas de setores culturais e artísticos, de âmbito nacional.

frisar que a decisão da CNIC deve ser referendada pelo Ministro da Cultura ou a quem este delegar, não possuindo autonomia.

Após este processo, o produtor cultural recebe um certificado, a ser apresentado às empresas interessadas em aderir à Lei Rouanet juntamente com a proposta do projeto, a fim de obter o tão esperado patrocínio, conseguindo alcançar o valor aprovado pelo Minc e, então, viabilizar o projeto. Reside aí um dos grandes problemas do atual sistema da Lei Rouanet: a transformação do projeto cultural em mercadoria. Ora, a necessidade de aprovação por parte da empresa financiadora exige que o produtor cultural, antes de tudo, conceba sua obra já pensando em como obter recursos financeiros para viabilizá-la. Assim, a liberdade artística acaba sendo desestimulada, uma vez que poucas empresas estão dispostas a associar sua marca a um produto não convencional, ou que transgrida os costumes ditos normais pela sociedade. Além disso, o artista acaba precisando desempenhar, também, uma função mais negocial, mais próxima de um comerciante. Isso pode tornar a obtenção de recursos via Mecenato um processo extremamente excludente, posto que cobra do artista muito mais do que apenas sua arte. Assim, alguns artistas mais humildes ou menos abastados podem se sentir intimidados a negociar com empresários de grandes corporações e organizações financeiras ou comerciais.

Vale lembrar que, durante todo o processo de aprovação dos projetos, haverá acompanhamento e fiscalização por parte da Secretaria da Cultura da Presidência da República, podendo inabilitar os responsáveis por possíveis fraudes pelo prazo de até três anos. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União incluirá em seu parecer prévio sobre as contas do Presidente da República análise relativa à avaliação proposta pela Secretaria da Cultura.

Na fase de pós-produção, o produtor cultural deve prestar contas junto ao Ministério da Cultura, através de demonstração do orçamento detalhado, dos recibos, dos extratos bancários e de cópias dos documentos fiscais. Além disso, deve convencer o Minc de que o projeto realmente atingiu o objetivo cultural proposto anteriormente. Deve, também, realizar outra espécie de “prestação de contas”, desta vez com a empresa patrocinadora, se for o caso, demonstrando que houve repercussão e aprovação do projeto pela sociedade, tendo a propaganda porventura implantada pelo investidor atingido o sucesso esperado.

Desta feita, uma vez que o produtor cultural não apresente os documentos necessários, ou proceda de forma equivocada quando da prestação de contas,

esquecendo-se de algum detalhe importante, pode esta prestação ser indeferida pelo Minc, e o produtor ter que devolver o montante correspondente às despesas não aceitas, ao FNC. Caso seja comprovado que agiu com dolo, poderá responder pelos crimes constantes nos arts. 38 a 40 da Lei Rouanet, que preveem desde multa até reclusão de dois a seis meses. Assim, muitas vezes, não resta outra alternativa ao artista senão contratar um contador para auxiliá-lo nesse procedimento, o que certamente irá encarecer a produção da atividade cultural, tornando-a até mesmo proibitiva para alguns artistas que não tenham condições financeiras de arcas com as despesas, reforçando o caráter excludente que pode vir a ter a Lei Rouanet¹⁰⁴.

Convém ressaltar que a doação ou patrocínio não poderá ser efetuada à pessoa ou instituição vinculada ao agente. Consideram-se vinculados ao doador ou patrocinador a pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores, além do cônjuge, dos parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e dos dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador. Não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor.

Ademais, serão destinadas ao Ministério da Cultura, obrigatoriamente, para composição de seu acervo e de suas entidades vinculadas, pelo menos seis cópias do produto cultural ou do registro da ação realizada, resultantes de programas e projetos e ações culturais financiados pelo PRONAC.

3.2.3.5 Virtudes e defeitos

Ao longo de mais de 20 anos de existências, muitos elogios e críticas são tecidos à Lei Rouanet. Além do viés excludente que ela pode vir a ter, muitos especialistas condenam a falha na concepção do FICARTE, que o tornou praticamente inútil, e a fragilização do FNC, cujos editais, que deveriam ser rotineiros, captando recursos para manifestações culturais sem apelo de marketing e

¹⁰⁴ BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e diversidade sem diferença. In: RUBIM, Antonio Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007. p.49-51

suprindo as carências das regiões menos abastadas no país, acabaram por ser raros e esporádicos, além possuir um alcance restrito. Por outro lado, o Mecenato movimentou milhões e milhões de reais durante todo esse tempo, quase sempre de forma desigual, com grande concentração de projetos e de renda no Sul e no Sudeste do Brasil.

Além disso, a própria atuação do Estado como mero intermediador da negociação entre artista e patrocinador, no Mecenato, fez com que a cultura acabasse se transformando em um produto mercadológico, sempre objetivando lucros financeiros. O artista, o criador do produto cultural acabou sendo substituído pelo empresário cultural, por uma pessoa jurídica concebida unicamente com o intuito de gerenciar a produção cultural como um negócio. Não que isso seja de todo mau, mas a liberdade artística do mentor da obra acaba sendo restringida, sob pena de não atingir o apelo comercial necessário à obtenção do patrocínio, resultando numa estagnação criativa do setor cultural, que deixa de ousar para não perder a possibilidade de receber investimentos. Assim, os produtos da cultura acabam se tornando mais do mesmo, e os projetos mais exóticos e experimentais, que teriam o condão de incitar debates e discussões no seio da sociedade, acabam por perder espaço, tornando-se cada vez mais raros. Houve verdadeira subordinação do trabalho cultural ao gosto médio do empresariado patrocinador, abandonando-se a cultura de matiz vanguardista e alternativa.

Ademais, o fato de a atividade artística já se pagar logo na fase de pré-produção, independente da receita gerada pelos ingressos vendidos, acaba por afastar o Ministério da Cultura e o Estado da principal parte do processo: o público. A atuação das entidades estatais acaba por se preocupar mais com a análise burocrática do financiamento do projeto, e se esquece de acompanhar a aceitação do público, a forma como a manifestação artística repercutiu na sociedade. Assim, não há preocupação com as acomodações da plateia, ou com os horários apropriados para as apresentações artísticas etc. Enfim, uma vez que todo o projeto já está pago antes mesmo de sua execução, pode vir a existir uma falta de sensibilidade e de cuidado com a forma como a atividade se realizará e chegará ao cidadão.

Não obstante, há muito o que se elogiar em relação à Lei Rouanet. É inegável que ela trouxe grande profissionalização ao setor, sendo a cultura no país tratada com maior seriedade. Além disso, serviu como grande estímulo para que os Estado

e os Municípios criassem leis e mecanismos de incentivo à cultura dentro de seu âmbito de competências. O cinema brasileiro ressurgiu nas últimas décadas, figurando, inclusive, nas principais premiações mundiais. Nunca se produziu tantos documentários de qualidade como hoje, além do que o público desse tipo de obra cinematográfica também aumentou consideravelmente. Entretanto, muito além das cifras, o que está visível é que o documentário incorporou-se definitivamente à cultura brasileira, faz parte da formação intelectual de, pelo menos, duas gerações de brasileiros, culminando, inclusive, com a criação do festival “É Tudo Verdade”, um dos principais festivais do gênero na América Latina.

Além disso, devido aos mecanismo da Lei Rouanet, foram mantidas instituições culturais, como o Centro Cultural Banco do Brasil, o Museu de Arte de São Paulo e o Museu de Arte Moderna, além ter havido a promoção de diversos eventos tradicionais na área de audiovisual, responsáveis pela movimentação turística de dezenas de cidades brasileiras, como o Cine PE (em Recife), o Festival de Gramado, o Cine Ceará, o Festival de Cinema de São Paulo e o Festival de Cinema de Brasília¹⁰⁵.

Outros eventos muito importantes foram desenvolvidos na área literária, como a Festa Literária Internacional de Paraty (Flip), a Feira do Livro de Porto Alegre e a Bienal Internacional do Livro de São Paulo. No campo musical, houve a formação e manutenção de importantes orquestras, como a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, a Orquestra Sinfônica de Teresina e a Orquestra Filarmônica de Minas Gerais¹⁰⁶.

No campo dos projetos comunitários, podemos citar a Escola de Dança e Integração Social para a Criança e o Adolescente (EDISCA), no Ceará, que abriga e ensina, através da dança, crianças e jovens carentes. Outro grande projeto diz respeito ao Instituto Baccarelli, uma escola de música instalada em Heliópolis, a mais populosa favela de São Paulo. Temos ainda o Instituto Olga Kos, projeto de artes visuais destinado a crianças e adolescentes com Síndrome de Down, e o Projeto “Música para Todos”, escola de música em Teresina que forma anualmente centenas de profissionais¹⁰⁷.

¹⁰⁵ MENEZES, Henilton. **Lei Rouanet – 20 anos depois**. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/2011/12/23/lei-rouanet-%E2%80%93-20-anos-depois/>> Acessado em: 01/06/2012.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

Além destes, eventos de reconhecimento internacional, como o Rock In Rio, o BMW Jazz Festival, o Festival Jazz & Blues de Guaramiranga, a Mostra Internacional de Música de Olinda (MIMO), o Encontro Cariri de Arte e Cultura, a Paixão de Cristo de Nova Jerusalém, em Pernambuco e o Festival de Teatro de Curitiba, dentre outras ações geradoras de emprego e renda no país.

Sob a perspectiva histórica da preservação do patrimônio cultural e do incentivo à produção artística no Brasil, pode-se afirmar, sem receio, que a Lei Rouanet representou significativo avanço. Sem sombras de dúvidas, constitui a principal legislação acerca do tema já criada no país. De acordo com dados do Ministério da Cultura, desde sua entrada em vigor, em 1993, a Lei 8.313 já foi responsável pela movimentação de mais de R\$ 11,000,000,000 (onze bilhões de reais)¹⁰⁸.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que representou um marco, não conseguiu atingir a potencialidade e a plenitude que se propôs a oferecer. Alguns de seus princípios e objetivos acabaram não sendo cumpridos, como a democratização do acesso à cultura e a promoção das manifestações artísticas em um âmbito nacional, já que a concentração de projetos nas regiões Sul e Sudeste é evidente e emblemática. Além disso, alguns setores culturais não conseguiram jamais se estabelecer de forma efetiva no cotidiano no brasileiro, de tal forma que, de acordo o guia “Cultura em Números – Anuário de Estatísticas Culturais do Brasil – 2009”, de autoria conjunta entre Minc e IBGE, 92% da população brasileira não costuma frequentar museus, 93% nunca foram a exposições de arte e 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança. Pior do que isso: 90% dos municípios do país não possuem teatros nem museus nem arenas culturais multiuso¹⁰⁹.

Ademais, essas estatísticas do Minc trazem outros dados bastantes significativos: cerca de 3% dos proponentes receberam quase 50% de todos os recursos disponibilizados, ressaltando a falha do mecanismo quanto ao balanceamento de verbas entre os projetos apresentados.

Desta feita, percebe-se que, houve, sim, evolução quanto à proteção estatal ao fomento cultural. No entanto, de forma um tanto equivocada, deixando-se de

¹⁰⁸ BRASIL. Ministério da Cultura. **Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wpcontent/uploads/2009/10/cultura_em_numeros_2009_final.pdf>. Acesso em: 02/06/2012.

¹⁰⁹ BRASIL. Op. Cit.

abrançar a totalidade do território brasileiro e as diversas áreas culturais. Entretanto, o grande defeito da Lei Rouanet foi praticamente excluir do processo, tanto por conta da imensa burocracia para apresentar projetos quanto pelo interesse dos setores de marketing das empresas patrocinadoras em associar sua marca a artistas já consagrados, todos aqueles artistas talentosos e ávidos por mostrar suas produções, mas que são humildes, vivem em regiões mais afastadas das grandes capitais e não possuem recursos financeiros para se autopromover. Para protegê-los e incentivá-los é que foi produzida, indiscutivelmente, a Lei nº 8.313/91.

3.2.4 Os Projetos de Lei 1139/07 e 6722/10: a reforma da Lei Rouanet

Tramita no Congresso Nacional, desde 23 de maio de 2007, o Projeto de Lei nº 1139/07, de autoria do deputado Raul Henry, do PMDB/PE. Posteriormente, tal projeto foi apensado a outro, o Projeto de Lei nº 6722/10, de janeiro de 2010. Ambos visam reformar a Lei Rouanet, modificando as políticas de incentivo à cultura atualmente vigentes no país.

Vale ressaltar que a Lei nº 8.313/91, conhecida como Lei Rouanet, já sofreu, no decorrer de sua existência, inúmeras alterações, promovidas por Medidas Provisórias, além de mudanças na regulamentação através de Instruções Normativas.

Há um bom tempo, artistas, empresários e o próprio governo federal vêm estudando diferentes mecanismos para melhorar a lei de incentivo à cultura no país. O acalorado debate que se observa em relação ao tema é fruto de intensas reivindicações, no decorrer dos anos, para que a legislação corrigisse algumas falhas estruturais que comprometem seus próprios objetivos.

A necessidade de mudança é unanimidade entre a comunidade que trabalha e vive de cultura. No entanto, a forma como tal mudança deverá ser realizada é o ponto de discordância entre os diferentes setores interessados, causando uma infinidade de polêmicas que acabaram por gerar várias mudanças no Projeto de Lei original, inclusive com o próprio apensamento do PL 6722/10 ao PL 1139/07.

O Projeto de Lei visa instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (PROCULTURA), em substituição ao PRONAC. O novo programa viria suprir

as carências deste último, especialmente no que concerne à igualdade de distribuição de recursos e investimentos entre as diferentes regiões do país.

3.2.4.1 O novo Fundo Nacional de Cultura

As principais mudanças encontram-se no funcionamento e na estrutura do Fundo Nacional de Cultura. O Ministério da Cultura, inclusive, entende que este deve ser o principal instrumento de incentivo cultural, em detrimento do Mecenato, conforme observado no art. 12 do PL 6722/10, que determina que “o FNC será o principal mecanismo de fomento, incentivo e financiamento à cultura”.

Assim, o FNC será mantido, continuando a possuir natureza fiscal e contábil, com prazo indeterminado de duração. No entanto, será dividido e setorizado entre as diversas áreas artísticas. Assim, constituiriam o Fundo Nacional de Cultura, dentre outros elencados no art. 14 do PL 6722/10, o Fundo Setorial de Artes Cênicas, o Fundo Setorial de Artes Visuais, o Fundo Setorial da Música e o Fundo Setorial do Livro, Leitura, Literatura e Humanidades. O objetivo é que cada um dos fundos tenha seu próprio conselho gestor, formado por representantes do setor, agregando maior qualidade e capacidade na avaliação dos projetos. Além disso, cada fundo também teria uma fonte de receitas exclusiva, evitando, assim, a desigualdade na distribuição de verbas entre eles. Nesse ponto, verifica-se que o Minc visou o fortalecimento e o desenvolvimento de áreas como o teatro e a dança, tradicionalmente preteridos no atual regime de Mecenato¹¹⁰.

Outra importante mudança diz respeito ao retorno do aporte público ao fundo, em caso de sucesso do evento cultural. Assim, mesmo investindo o montante determinado em Lei em alguma produção cultural, este valor pode voltar aos cofres do fundo específico, caso a venda de ingressos ou qualquer outra forma de arrecadação de verbas gere lucros suficientes para cobrir o que foi gasto.

A contrapartida de 20% também deixa de ser obrigatória, facilitando o acesso de artistas menos abastados ao programa. A prestação de contas também será desburocratizada, focando nos resultados do projeto, e, não, em seus aspectos contábeis.

¹¹⁰ BRASIL. Ministério da Cultura. **Nova Lei da Cultura: Manual Informativo sobre o Projeto de Lei de Fomento e Incentivo**. Brasília, 2010. p. 15 Disponível em: < <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/01/projeto-15-28jan10-web.pdf/> >. Acesso em: 02/06/2012.

Ademais, o projeto da nova lei supre uma lacuna importante da Lei Rouanet ao deixar claro que os projetos que recebem subsídio via fundo ou renúncia fiscal não são tributados, a não ser nos eventuais rendimentos que obtenham. Além disso, o artigo tem efeito retroativo: os artistas e produtores que vêm sendo autuados pela Receita Federal serão anistiados.

Por fim, o FNC também poderá conceder empréstimos, associar-se a projetos culturais e repassar 30% de seus recursos para fundos municipais e estaduais, exigindo que este montante seja investido unicamente em cultura e arte, não podendo ser aplicado na máquina pública. Isso permitirá que o Fundo Nacional de Cultura se torne mais atrativo para produtores culturais e se transforme, verdadeiramente, numa alternativa para aqueles que não conseguem captar financiamento via renúncia.

3.2.4.2 O novo Mecenato

Em relação ao Mecenato, este continuará existindo, utilizando-se do mecanismo de renúncia fiscal através de patrocínios e doações. No entanto, conforme dispõe o art. 30 do projeto, ao invés das duas faixas de 30% e 100% de dedução do valor patrocinado, agora existem três novas faixas: 40%, 60% ou 80%. O objetivo da mudança é permitir uma maior contribuição das empresas – hoje, de cada R\$ 10 investidos pela Rouanet, R\$ 9 são públicos – e permitir que projetos com menor atratividade de investimento tenham faixa de renúncia maior.

O Projeto de Lei também visa criar um sistema público e transparente de critérios tanto para o acesso aos recursos do FNC quanto do incentivo fiscal. Estado e patrocinadores serão estimulados a aprimorar seus mecanismos de relação com os produtores e artistas, através da divulgação de critérios claros para avaliar a dimensão simbólica, econômica e social para o uso do recurso público.

Outra mudança significativa é que, agora, pessoas físicas e jurídicas, com ou sem fins lucrativos, passarão a ter direito de apresentar projetos. A mudança diz respeito à natureza cultural, que passará a estar no projeto, e, não, no proponente. Ficará estabelecido o prazo de 30 dias para que o Ministério da Cultura conclua a avaliação do projeto cultural.

Um mecanismo de apoio à cultura muito popular nos Estados Unidos também foi incluído no projeto de lei. Trata-se do “endowment”, um incentivo para que instituições culturais fundações e institutos, museus, orquestras, grupos de dança etc constituam um fundo de aplicações de longo prazo, com o objetivo de obter estabilidade financeira e diminuir a dependência do patrocínio pontual. De acordo com o Minc¹¹¹, o “endowment” garante a sobrevivência das instituições, com poupança própria, sem dependência do poder público.

Outra mudança diz respeito aos direitos autorais do artista após a execução da atividade cultural. Na Lei Rouanet, projetos culturais que tem 100% de dinheiro público investido permanecem sob o domínio autoral do artista. Caso o MEC resolva utilizá-lo com fins educacionais, por exemplo, deverá pagar para que uma cópia educacional seja feita (no caso de produtos culturais materiais, como livros, CDs, DVDs etc.). Com a nova lei, o Estado passa a ter uma licença para uso educacional, concedida após o fim da carreira comercial do bem cultural financiado com dinheiro público, permitindo que um número bem maior de pessoas tenha acesso ao que foi produzido.

3.2.4.3 O novo FICART

O FICART, que nunca saiu do papel até agora, também sofrerá modificações. A nova lei vai aumentar a atratividade, com maior dedução fiscal, que, inicialmente, será de 100% para projetos culturais com potencial de retorno comercial. Posteriormente, esse percentual irá sendo gradualmente diminuído. Com o tempo, o novo modelo visa estimular o empreendedorismo e diminuir a dependência da renúncia.

3.2.4.4 O vale-Cultura

Por fim, a grande inovação do projeto, vez que as modificações citadas anteriormente apenas reestruturam e regulamentam instituições já existentes. Será

¹¹¹ BRASIL. Ministério da Cultura. **Nova Lei da Cultura: Manual Informativo sobre o Projeto de Lei de Fomento e Incentivo**. Brasília, 2010. p. 19 Disponível em: < <http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/01/projeto-15-28jan10-web.pdf/> >. Acesso em: 02/06/2012.

criado o “vale-cultura”¹¹², na forma de um cartão magnético recarregado mensalmente com uma quantia de R\$ 50,00 (cinquenta reais), que deverá ser utilizado para facilitar o acesso dos trabalhadores beneficiados a cinemas, teatros, espetáculos musicais, circos etc¹¹³.

O “vale-cultura” deverá ser fornecido ao trabalhador que perceba até 5 (cinco) salários mínimos mensais, que poderá ter descontado de sua remuneração o percentual máximo de 10% (dez por cento) do valor do vale-cultura, na forma definida em regulamento.

O benefício também será estendido aos trabalhadores aposentados que auferirem mensalmente até 5 (cinco) salários mínimos o “vale-cultura”, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). Nesse último, as despesas serão custeadas pelo Tesouro Nacional.

Vale lembrar que os trabalhadores que auferirem mais de 5 (cinco) salários mínimos mensais também poderão receber o “vale-cultura”. Entretanto, serão descontados de sua remuneração percentuais entre 20% (vinte por cento) e 90% (noventa por cento) do valor do “vale-cultura”, de acordo com a respectiva faixa salarial, na forma que dispuser o regulamento.

Prevenindo-se contra o desvio do valor do benefício para outros destinos que não o cultural, o governo determinou que é vedada, em qualquer hipótese, a reversão do valor do vale-cultura em pecúnia.

A pessoa jurídica inscrita no Programa de Cultura do Trabalhador como beneficiária, de que trata o inciso II do art. 5º, poderá deduzir o valor despendido a título de aquisição do “vale-cultura” como despesa operacional para fins de apuração do imposto sobre a renda, desde que tributada com base no lucro real.

3.2.4.5 Críticas

Numa perspectiva geral, o projeto de reforma da Lei Rouanet é bastante positivo, podendo vir a desempenhar um papel fundamental no incentivo à cultura no Brasil.

¹¹² Ver Projeto de Lei nº 5798/09.

¹¹³ Sobre o assunto, seria interessante assistir o vídeo oficial do programa, no link <http://www.youtube.com/watch?v=FbFSYdInd0Q>, além de outro vídeo explicando o procedimento, no link < http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=9UffCeytEFc>.

Entretanto, alguns estudiosos apontam contradições no projeto. Muito se discute acerca das competências que a CNIC passará a adquirir. De acordo com a nova Lei, será delegado a CNIC avaliar e determinar que um projeto com suposta “capacidade comercial” seja negado para enquadramento no mecanismo de Incentivo Fiscal, ou Mecenato, e seja direcionado para o FICART, reestruturado para abranger projetos com finalidade lucrativa. A liberdade de escolha do artista ou produtor cultural, ao que parece, será tolhida, de tal forma que caberá ao arbítrio do CNIC a opção de escolha em relação ao investimento. Cabe arguir se esta teria realmente condições técnicas para fazer esse tipo de avaliação.

Outro ponto polêmico diz respeito à possibilidade de o FNC aplicar verbas em projetos com fins lucrativos através da participação de cotas com a possibilidade de auferir ganhos de capital no projeto. Nesse quesito, o FNC poderia vir a perder seu principal objeto, qual seja, atender prioritariamente os projetos que não possuam apelo comercial e que, portanto, não forem interessantes aos patrocinadores. O FICARTE já é destinado à financiar projetos visando a obtenção de lucros.

Inobstante a opinião mais extremada de algumas associações de artistas quanto à nova Lei, a comunidade cultural, em geral, recebe com bons olhos o advento do PROCULTURA. É claro que há alguns pontos que merecem uma modificação, além de outras propostas bastante interessantes que não foram incluídas ou, pior, foram excluídas durante a tramitação no Congresso Nacional. Porém, pode-se afirmar que, assim como sua antecessora, a nova Lei Rouanet representará um marco na luta pela efetividade dos direitos culturais no Brasil. As consequências só serão realmente observadas após alguns anos de sua vigência. No entanto, é nítido o bom senso e as boas intenções do projeto. Como, queiram ou não, a economia e o mercado continuaram influenciando sobremaneira o desenvolvimento e a adoção das políticas de gestão cultural previstas, não seria de bom grado fazer análises absolutas sobre os futuros resultados da nova lei. Seu sucesso, infelizmente, dependerá de uma série de fatores, tanto de ordem social quanto jurídica e econômica.

3.2.5 As Propostas de Emenda à Constituição nº 150/03 e nº 416/05, e a Lei nº 12.343/10.

Além do projeto de reforma da Lei Rouanet, outros dispositivos importantíssimos para o futuro da cultura no país também tramitam em fase conclusiva no Congresso Nacional. A Proposta de Emenda à Constituição nº 150/03 determina que os recursos destinados à cultura pela União passem de uma média de 0,6% para 2% do orçamento federal, o que significa, em valores atuais, um aumento aproximado de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 5,3 bilhões.

Haverá a determinação de uma porcentagem fixa de investimento em cultura de 1,5% dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, e de 1% do orçamento dos municípios. Hoje, essa vinculação mínima sequer existe.

A PEC nº 416/05, por sua vez, visa instituir o Sistema Nacional de Cultura (SNC), criando condições para a organização de um sistema de gestão da cultura, incentivando e definindo elementos para ampliar o acesso da população aos bens culturais.

De acordo com a proposta, integrarão o SNC: os representantes do Ministério da Cultura; do Conselho Nacional da Cultura; dos sistemas de Cultura dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; das instituições públicas e privadas ligadas à promoção, ao financiamento e à realização de atividades culturais; e dos subsistemas complementares, como os sistemas de museus, de bibliotecas, de arquivos, de informações culturais, de fomento e de incentivo à cultura. O SNC terá as responsabilidades divididas entre União, Estados e Municípios, funcionando de forma semelhante ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010, instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC) e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC). O primeiro tem por finalidade planejar e implementar políticas públicas de longo prazo voltadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira. As prioridades e os conceitos adotados constituirão um referencial de compartilhamento de recursos coletivos que norteará as políticas públicas da área de dez em dez anos. Caso os Estados e Municípios desejem aderir ao PNC, deverão elaborar um plano decenal em que conste o planejamento para alcançar as metas e seguir as diretrizes do sistema.

Já o SNIIC consiste em um instrumento de acompanhamento, de avaliação e de aprimoramento da gestão e das políticas públicas relacionadas à cultura. Tem como objetivo coletar, sistematizar e interpretar dados, além de fornecer metodologias e estabelecer parâmetros à mensuração da atividade do campo cultural e das necessidades sociais por cultura, que permitam a formulação, monitoramento, gestão e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, verificando e racionalizando a implementação do PNC e sua revisão nos prazos previstos.

Deve exercer e facilitar o monitoramento e avaliação das políticas públicas de cultura e das políticas culturais em geral, assegurando ao poder público e à sociedade civil o acompanhamento do desempenho do PNC.

CONCLUSÃO

Embora à margem de um debate mais amplo junto à sociedade – a discussão restringe-se, basicamente, aos artistas, às empresas costumeiramente patrocinadoras e ao governo – as políticas públicas de incentivo à cultura estão em voga no Brasil. Tramitam, em caráter de urgência no Congresso Nacional, mais de cinco grandes propostas de mudanças na atual legislação cultural, sendo duas delas, inclusive, Projetos de Emenda à Constituição Federal.

O momento, ademais, é de bastante reflexão. Vinte anos após a entrada em vigor da mais importante lei de fomento à cultura no país, é preciso realizar um balanço responsável e completo de todas as transformações ocorridas na sociedade brasileira desde então, sejam elas positivas ou negativas. Deve-se aproveitar o atual momento de efervescência dos direitos culturais no cenário político nacional para implantar, de vez, novas políticas públicas capazes de suprimir as desigualdades regionais e democratizar, verdadeiramente, o acesso à produção cultural e à arte.

É necessário que o Estado possa, acima de tudo, conscientizar a própria população de que existem, sim, leis capazes de amparar a realização de obras e atividades artísticas elaboradas e produzidas por quaisquer cidadãos, sejam eles das camadas mais populares ou mais abastadas da sociedade. O desconhecimento da existência de tais ferramentas públicas torna inócua a própria legislação, criada exatamente para disseminar o conhecimento, a educação e a politização no seio social.

É inconteste afirmar que a Lei Rouanet, apesar de eivada de boas intenções, não cumpriu seu papel de forma verdadeiramente efetiva e igualitária, razão pela qual está, atualmente, prestes a ser reformada. Não há dúvidas de que houve, através de seus mecanismos implantados, uma profissionalização nunca antes vista no setor cultural brasileiro, sendo diretamente responsável pela circulação de bilhões de reais investidos em cultura. O que se critica, no entanto, é que tal gama de investimento se deu de forma restrita, concentrada, excludente. Enquanto as maiores capitais do país respiram eventos culturais diariamente, existem alguns municípios, bastante populosos até, que não possuem sequer uma sala de teatro ou de cinema. Outrossim, eventos internacionais milionários obtiveram incentivos mediante a Lei Rouanet, enquanto muitos pintores, escultores, músicos, atores e escritores mais humildes, domiciliados em regiões mais periféricas e de menor poder

aquisitivo, jamais tiveram a oportunidade de divulgar e mostrar seu talento ao restante da sociedade brasileira.

É justamente esse caráter elitista que fez da Lei Rouanet um mecanismo muito mais mercadológico do que propriamente de gestão pública. Consolidado como principal forma de investimento em cultura, o Mecenato, através de suas políticas de renúncia fiscal, não foi capaz de democratizar o processo, seja pelas motivações estritamente econômicas inerentes a ele, seja pela burocratização excludente com que foi planejado. O artista não possui condições sequer de divulgar seu trabalho, quanto mais de contratar advogados, contadores e economistas para dissecar o procedimento e ajudá-lo a participar do sistema. O Fundo Nacional de Cultura não se mostrou apto, também, para incentivar as produções que ficaram à margem do Mecenato, quais sejam, as de pouco apelo comercial. O FICARTE, por sua vez, jamais foi posto em prática.

Porém, são compreensíveis tantas falhas. O Brasil é um país relativamente novo quando comparado às tradicionais nações europeias, por exemplo. A própria democratização política brasileira, se considerada existente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, é novíssima. Que dirá das leis de incentivo à cultura, iniciadas, efetivamente, com a Lei Sarney em 1986, mas institucionalizadas, de verdade, com a Lei Rouanet em 1991? São pouco mais de 25 anos de vida, se não considerarmos o vácuo no estímulo à produção cultural durante o governo Collor. É muito pouco para se solidificar no cerne da sociedade uma política de gestão de pública nunca antes implantada e que envolve uma variação infundável de fatores, tanto de ordem econômica quanto social.

Assim, dentro desta perspectiva, pode-se afirmar que a Lei Rouanet se constituiu, sim, em um grande avanço para a promoção e a preservação da cultura no Brasil. Há um longo caminho a ser percorrido até que se chegue à excelência total, e as propostas de mudanças na legislação atualmente em trâmite no Congresso Nacional parecem bastante promissoras neste sentido.

É preciso ter em mente que o principal objetivo do legislador deve ser a busca pela total inclusão cultural da sociedade, superando as desigualdades regionais, apoiando projetos culturais independentemente de seu retorno financeiro e democratizando, de forma efetiva, o acesso à cultura no país. Afinal, o principal favorecido por uma lei de incentivo à cultura não deve ser nem o artista, nem o patrocinador, nem o Estado. Deve ser o cidadão.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985. p. 35

ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2007.

AMANCIO, Tunico. **Pacto cinema-Estado: os anos EMBRAFILME**. Rio de Janeiro, Revista Alceu, v.8, nº 15, p. 173 a 184, julho-dezembro/2007.

ARAÚJO, Francisco Régis Frota. **Ensaio de Literatura e Cinema**. Fortaleza: ABC Editora, 2011. p. 212.

ARISTÓTELES. **A Política**. Tradução por Mário da Gama Kury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

BACELAR, J. **Apontamentos sobre a história e desenvolvimento da imprensa**. Biblioteca On-line de Ciências da Comunicação, Lisboa, 1999. Disponível em: <http://www.bocc.ubi.pt/pag/bacelar_apontamentos.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2012.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 4ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BOTELHO, Isaura. **As Dimensões da Cultura e o Lugar das Políticas Públicas**. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 15 - n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/pdf/Isaura.pdf>. Acesso em: 01/06/2012.

BOURGUIGNON, Yannick. **Leis de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet e Lei do Audiovisual) e Patrocínio: incentivo efetivo à cultura ou mera ferramenta mercadológica?**. Revista Integração.

Disponível em: <http://br.dir.groups.yahoo.com/group/FNM_GT_Financiamento/message/5> Acesso em: 25/05/2012

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1824**: outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em: 25/04/2012.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 25/04/2012.

_____. Decreto-lei nº 526, de 1ª de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Cultura. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro – RJ, Seção 1, 05/07/1938 , Página 13385.

_____. Ministério da Cultura. **Cultura em Números: Anuário de Estatísticas Culturais 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/site/wpcontent/uploads/2009/10/cultura_em_numeros_2009_final.pdf>. Acesso em: 02/06/2012.

_____. Ministério da Cultura. **Nova Lei da Cultura: Manual Informativo sobre o Projeto de Lei de Fomento e Incentivo**. Brasília, 2010. p. 15 Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/wp-content/uploads/2010/01/projeto-15-28jan10-web.pdf/>>. Acesso em: 02/06/2012.

CALABRE, Lia. **História da Política Cultural no Brasil: de 1964 aos anos 2000**. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecul2005/LiaCalabre.pdf>> Acesso em 02/05/2012.

CONFERÊNCIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. 1970, Paris. **Convenção relativa às medidas a serem adotadas para proibir e impedir a importação, exportação e transferência de propriedades ilícitas dos bens culturais**. Paris: UNESCO. 1970. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160638por.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE POLÍTICAS CULTURAIS. 1982, Paris. **Mexico City Declaration on Cultural Policies**. Paris: UNESCO, 1982. Disponível em: <http://portal.unesco.org/culture/en/files/35197/11919410061mexico_en.pdf/mexico_en.pdf> Acesso em: 28/04/2012.

CESNIK, Fábio; BELTRAME, Patrícia. **Globalização da Cultura**. Barueri-SP: Manole, 2005.

CESNIK , Fábio de Sá. **Guia do Incentivo à Cultura**. 2ª Ed. São Paulo: Manole, 2007.

COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e Patrimônio Cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio/outubro de 2008

_____. **Federalismo e Organização Sistêmica da Cultura: O Sistema Nacional de Cultura como Garantia de Efetivação dos Direitos Culturais**. 2012. 210 f. Dissertação. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade de Fortaleza, Fortaleza. 2012.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988: a representação de interesses e sua aplicação ao Programa Nacional de Apoio à Cultura**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

_____. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

_____. **Federalismo cultural e Sistema Nacional de Cultura: contribuição ao debate**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

EAGLETON, Terry. **A ideia de cultura**. Tradução de Sandra Castelo Branco. São Paulo: Unesp, 2005.

ELÉGUIDA, Júlia. **Qual a cultura que queremos? Políticas públicas e leis de fomento à cultura no Brasil**. 2010. 103 f. Centro de Ciências Jurídicas. Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina. 2010.

ELIAS, Norbert. **Processo Civilizador: uma história dos costumes**. Vol. 1. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

Encontro Nacional do CONPEDI, XIX, 2010, Fortaleza. **Anais...**, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros, 1997.

FAUSTO, Bóris. **História do Brasil**. 13ª Ed. São Paulo: EDUSP, 2008.

GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. 1ª Ed. 13ª Reimpressão. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

KANT, Immanuel. **Idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita**. Tradução de Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LAPLANTINE, François. **Aprender antropologia**. Tradução de Marie-Agnés Chauvel. São Paulo: Brasiliense, 2003.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 17. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

LEONELLI, Domingos; OLIVEIRA, Dante de. **Diretas-já: 15 Meses que Abalaram a Ditadura**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Uma teoria científica da cultura**. 2ª Ed. Tradução de José Auto. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MENEZES, Henilton. **Lei Rouanet – 20 anos depois**. Brasília, 2011. Disponível em <<http://www.cultura.gov.br/site/2011/12/23/lei-rouanet-%E2%80%93-20-anos-depois/>> Acessado em: 01/06/2012.

MIRANDA, Danilo Santos de. Prefácio. In: OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004.

MOISÉS, José Álvaro. **Os efeitos das leis de incentivo**. Disponível em: <<http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-107-2013-os-efeitos-das-leis-de-incentivo.pdf>> Acesso em: 28/05/2012.

MORIN, Edgar. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 54-61 apud COSTA, Rodrigo Vieira. **Cultura e patrimônio cultural na Constituição da República de 1988 – a autonomia dos direitos culturais**. Revista CPC, São Paulo, n. 6, p. 21-46, maio 2008/out. 2008

NUERNBERG, Adriano Henrique; ZANELLA, Andréa Vieira. A relação natureza e cultura: o debate antropológico e as contribuições de Vygotski. **Interação em Psicologia**. Paraná, vol. 7, n.2, julho/dezembro 2003.

OLIVIERI, Cristiane Garcia. **Cultura Neoliberal: leis de Incentivo como política pública de cultura**. São Paulo: Escrituras, 2004.

ORTIZ, Renato. **Cultura Brasileira e Identidade Nacional**. 5ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **A Moderna Tradição Brasileira: Cultura Brasileira e Indústria Cultural**. São Paulo: Brasiliense, 1998. p. 155-6.

PINTO, Virgílio Noya. **Comunicação e Cultura Brasileira**. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1995.

PORCARO, Rosa Maria. **Tecnologia da Comunicação e Informação e Desenvolvimento: Políticas e Estratégias de Inclusão Digital no Brasil**. Disponível em: <<http://ticontrôle.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064094.pdf>> Acessado em: 21/05/2012.

REALE, Miguel Silva. **Filosofia do Direito**. 19ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REIS, Ana Carla Fonseca; MARCO, Kátia de. (Orgs.). **Economia da Cultura: ideias e vivências**. Rio de Janeiro: Publit, 2009.

RIDENTI, Marcelo. **Em Busca do Povo Brasileiro**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BARBALHO, Alexandre (Orgs.). **Políticas Culturais no Brasil**. Salvador: EDUFBA, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Síntese de História da Cultura Brasileira**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Márcio. **Fascínio e Repulsa. Estado, Cultura e Sociedade no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2000.

VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. **História Geral e do Brasil**. Vol. Único. 1ª Ed. São Paulo: Scipione, 2002.

TURINO, Célio. **Ponto de Cultura – O Brasil de Baixo para Cima**. 1ª Ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2010.

TYLOR, Edward Burn. **Primitive culture: researchs into the development of mithology, philosophy, religion language, art and custom**. 6ª Edição. Vol. 1. Londres: Continuum. 1920. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/25176004/Primitive-Culture-Tylor-Edward-Burnett-vol-1>> Acesso em: 28/04/2012.