

A LEI ROUANET E OS DIREITOS CULTURAIS NO BRASIL: ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A
CONTRIBUIÇÃO DO MECANISMO DE INCENTIVO FISCAL PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL A CULTURA

*THE ROUANET LAW AND CULTURAL RIGHTS IN BRAZIL:
CRITICAL ANALYSIS ON THE CONTRIBUTION OF THE FISCAL INCENTIVE MECHANISM TO THE
REALIZATION OF THE FUNDAMENTAL RIGHT TO CULTURE*

CARLA RIBEIRO VOLPINI SILVA

Mestre e Doutora em Direito Internacional (PUC Minas). Professora da graduação e do Programa de Pós-graduação em direito da Universidade de Itaúna. Professora Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. carlavolpini@hotmail.com

HENRIQUE RODRIGUES LELIS

Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna – UIT.
Especialista em produção cultural pela UNA.
henriquelelis34@gmail.com

PABLO HENRIQUE HUBNER DE LANNA COSTA

Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna – UIT.
Graduado em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara.
Professor Credenciado da Academia de Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. Advogado.
pablolanna@outlook.com

Resumo: A finalidade deste artigo é analisar o impacto da Lei Rouanet no setor cultural brasileiro. Para isto, o artigo descreve o marco regulatório sobre cultura na atualidade, iniciando-se pelo reconhecimento da cultura como parte dos direitos humanos. Em seguida, descreve-se o modo de funcionamento da Lei Rouanet, especialmente no que concerne a tríade Estado, iniciativa privada e produtor cultural. Deste modo, o leitor torna-se capaz de compreender como o sistema funciona em sua integralidade, de modo a permitir a compreensão da análise a ser feita sobre a Lei Rouanet em si. Nesta parte, o artigo adentra em sua fase de debate, onde são apresentados argumentos relativos aos impactos que o mecanismo de incentivo tem provocado no cenário cultural brasileiro, especialmente quanto à concentração de recursos públicos em uma única localidade e um grupo restrito de profissionais do setor. Conclui-se que, a Lei Rouanet, sua estrutura

Abstract: The purpose of this article is a study of the impact of the Rouanet Law in the Brazilian cultural sector. For this, the article describes the regulatory framework on culture today, beginning with the recognition of culture as part of human rights. The Rouanet Law is described in detail below, and its particularly relevant to a triade State, private enterprise and cultural producer. In this way, the reader will be able to know how the system works in its integrity, so as to allow an understanding of the analysis of a being made on a Rouanet Law itself. In this part, the article delves into its discussion phase, where arguments are presented regarding the impacts that the incentive mechanism has caused without a Brazilian cultural scene, especially regarding a concentration of public resources in a single locality and a restricted group of professionals of the sector. It is concluded that, the Rouanet Law, its structure of operation to format to meet a specific arts model,

de funcionamento fora formatada para atender a um modelo de artes específico, de modo que, ao se tornar o principal mecanismo de financiamento cultural no Brasil a sua efetivação tem causado uma limitação ao acesso a cultura. Em razão de seus objetivos, utilizou-se o método descritivo analítico como modalidade de raciocínio lógico e a pesquisa bibliográfica como técnica.

Palavras Chaves: Direitos Culturais; Lei Rouanet; Acesso a Cultura; Direitos Fundamentais; Políticas Públicas.

so that by becoming the main mechanism of cultural financing not Brazil its implementation has caused a limitation on access to culture. Because of its objectives, the analytical descriptive method is used as a mode of logical reasoning and bibliographical research as a technique.

Keywords: Cultural Rights; Rouanet Law; Access to Culture; Fundamental rights; Public policy.

Sumário: 1. Introdução - 2. Conceito e natureza jurídica dos direitos culturais - 3. Os direitos culturais no plano constitucional - 4. O marco legal sobre cultura no Brasil - 5. O funcionamento da Lei Rouanet - 6. Aspectos controvertidos da Lei Rouanet - 7. Conclusão - 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

A cultura como parte integrante dos direitos humanos possui um vasto leque protetivo, seja no plano internacional, onde se destacam as garantias previstas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no plano constitucional onde diversos dispositivos asseguram o acesso à cultura como direito fundamental e a proteção ao patrimônio cultural brasileiro como dever do Estado.

A Lei Rouanet foi constituída como mecanismo de incentivo as artes, onde, sociedades empresárias são incentivadas a patrocinar projetos culturais diversos recebendo em troca, além de visibilidade e aproximação com seu público-alvo, compensações fiscais.

Por questões políticas, sociais e econômicas, a Lei Rouanet ganhou força desproporcional em relação a outros mecanismos de financiamento público à cultura. Desta forma, tem-se hoje um quadro onde a Lei Rouanet passou a ser a principal fonte de investimento em cultura.

Todavia, seu mecanismo de funcionamento foi estruturado para atender as necessidades de um grupo específico de artes, qual seja a classe artística profissional. Deste modo, há que se questionar as reais contribuições deste mecanismo para a efetivação dos preceitos constitucionais relacionados à cultura, especialmente no que concerne a valorização da cultura popular, respeito à diversidade cultural, democracia cultural e promoção do acesso a cultura aos menos favorecidos socialmente.

Tem-se como hipótese que, por razões diversas, a Lei Rouanet provoca uma distorção no setor cultural brasileiro, promovendo um aumento na desigualdade no acesso à cultura, a supervalorização de um modelo de artes em detrimento de outros,

a concentração de investimentos em uma determinada região e direcionamento de recursos a somente um tipo de público-alvo, em oposição aos preceitos constitucionais relativos ao tema.

Como o objetivo desta pesquisa é pensar criticamente o tema, o desenvolvimento da mesma foi realizado por meio do método descritivo-analítico, abordando os conceitos e teorias relacionados aos direitos culturais no Brasil. Como procedimentos técnicos, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica, doutrinária e a documental, tomando por base, livros e artigos de autores reconhecidos como pesquisadores do assunto.

2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DOS DIREITOS CULTURAIS

Os direitos culturais estão diretamente relacionados à regulação do fazer cultural, formando o sistema normativo garantidor da proteção jurídica à cultura. Eles abrangem a proteção aos valores, crenças, convicções, línguas, saberes, artes, tradições, instituições, o modo de vida e o acesso a tecnologia, através dos quais, uma pessoa decide atribuir significado à sua existência, promover o seu desenvolvimento e exprimir sua humanidade.

Os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, regulando as relações públicas e privadas no campo da cultura, normatizando o processo de produzir, preservar, promover, acessar ou participar de qualquer atividade ou produto ligado ao saber criativo humano. A partir dos direitos culturais são asseguradas aos indivíduos condições socioeconômicas para que estes construam uma compreensão própria do mundo em que vivem, conectando-os a um determinado tempo e local. “Os conceitos aqui trazidos tratam de dar suporte teórico para se pensar nos direitos culturais entendidos como categorias de direitos relacionados à cultura” (ARAGÃO, 2012, p. 08).

Por meio dos direitos culturais, torna-se dever do Estado e da própria sociedade promover e assegurar a universalização do acesso ao fazer cultural, assegurando a todos as condições necessárias para a construção de sua identidade cultural de forma livre e espontânea. Em sua aplicação, deve-se fazer prevalecer o princípio geral de igualdade e de liberdade, especialmente quanto à liberdade de pensamento, de consciência, religião, opinião e expressão.

Os artigos 22 e 27 da Declaração Universal dos Direitos Humanos os equiparam aos direitos econômicos e sociais. Portanto, são universais, indivisíveis e interdependentes, garantindo o acesso e a participação na produção e fruição cultural a todo e qualquer ser humano (SILVA, 2016, p. 11).

A Declaração sobre a Diversidade Cultural (UNESCO, 2002), conjuntamente com a Declaração de Friburgo (GRUPO DE TRABALHO DE FRIBOURG, 2007), reafirmam a natureza humana dos direitos culturais, reconhecendo-os como elementar para a dignidade humana. “A formulação dos direitos culturais constitui,

de fato, uma validação e uma ampliação dos direitos humanos, dos quais aqueles nasceram” (COELHO, 2011, p. 06).

Direitos culturais designam direitos e liberdades que tem uma pessoa, isoladamente ou em grupo, de escolher e de expressar sua identidade e de ter acesso às referências culturais, bem como aos recursos que sejam necessários a seu processo de identificação, de comunicação e de criação (BORGHI *et al.*, 2014, p. 29)

A Constituição da República Federativa do Brasil incorporou tal visão, tomando-os como parte integrante dos direitos fundamentais. Por esta razão, o Estado e a sociedade brasileira estão obrigados a promover e garantir o acesso, a participação na atividade cultural.

José Afonso da Silva em um estudo aprofundado sobre o tema esforçou-se para estabelecer quais seriam estes direitos. Para o estudioso, os direitos culturais são normas organizadoras da temática, cuja finalidade é garantir a liberdade de expressão cultural, a proteção ao patrimônio cultural, o exercício das atividades e profissões culturais, os direitos autorais, imbuindo o Estado do dever de implantar políticas de incentivo, financiamento e apoio à cultura (SILVA, 2001 a, p. 312).

Allan Rocha de Souza ao propor o seu conceito, destacou os direitos culturais como aqueles extraídos da relação entre o indivíduo e a sociedade da qual faz parte. “Nesta visão os direitos culturais são compostos do direito de produção cultural, direito de acesso à cultura, direito à memória histórica e ainda, o direito à informação e o direito à participação nas decisões públicas sobre cultura” (SOUZA, 2010, p. 96).

Este pensamento segue em consonância com o Jurista Vasco Pereira da Silva que, ao analisar as variadas normas constitucionais portuguesas relacionadas aos direitos culturais, atribuiu uma concepção dúplice sobre cultura, uma de caráter subjetivo e outra objetiva. A primeira relaciona-se aos direitos fundamentais de natureza individual, a segunda, são as relativas aos direitos culturais da coletividade e ao dever do Estado de protegê-los (SILVA, 2007, pp.115-132).

A partir da visão destes doutrinadores, pode-se afirmar que as principais finalidades dos direitos culturais são a proteção ao acesso e à participação na vida cultural, incluindo as conquistas científicas e tecnológicas produzidas pela sociedade, o acesso à informação, o direito moral e material à propriedade intelectual, a não discriminação quanto a suas escolhas, e a proteção a um ambiente que possibilite ao indivíduo a construção de sua própria identidade cultural de forma livre e espontânea (COELHO, 2011, p. 07).

Os direitos culturais possuem o papel de preservar o desenvolvimento das variadas culturas, incluindo a liberdade de pensamento, religião, educação e de associação, permitindo que cada indivíduo se construa como ser humano, em um processo contínuo de realização de si, de identificação e desenvolvimento

de suas capacidades, liberdades e responsabilidades, englobando um inseparável reconhecimento social que do mesmo modo deve ser protegido (DONDEERS; LAAKSONEN, 2011, p. 93; MEYER-BISCH, 2011, p.28).

De maneira genérica, os direitos culturais versam sobre a liberdade do indivíduo em participar da vida cultural, seguir ou adotar modos de vida de sua escolha, exercer suas próprias práticas culturais, beneficiar-se dos avanços científicos e ter proteção moral e patrimonial ligada às produções artísticas ou científicas de sua autoria. (KAUARK, 2013, p. 01)

A questão da identidade cultural liga-se aos fatores socioculturais que moldam o indivíduo, ajustando seu comportamento aos padrões culturais que recebe do ambiente no qual faz parte e reconhece como legítimo. Por não ser possível encontrar duas pessoas exatamente iguais, cada qual deve ser livre para construir sua própria identidade cultural, garantindo o seu direito de sentir e agir com independência, resguardando sua individualidade, liberdade e autonomia (MARCONI; PRESOTTO, 2008, p.185).

Não podemos esquecer que as necessidades culturais dificilmente são generalizáveis, já que se fundamentam na liberdade individual dos cidadãos para decidir sobre suas necessidades culturais, como diz nossa diversidade criativa. (SEMPERE, 2011, p. 61)

Na formação da identidade cultural é preponderante o papel do Estado, não apenas como garantidor das liberdades individuais, mas igualmente como promotor da diversidade cultural, contribuindo para a formação de um ambiente favorável a tolerância, ao multiculturalismo e a pluralidade, seja por meio de políticas públicas afirmativas ou regulação legal do setor cultural.

A III República, notável por sua política econômica, social, colonial, não teve política das artes. Houve grandes artistas, especialmente na pintura, mas pode-se muito bem dizer que foi apesar do poder público. Poderíamos dizer que isso prova que a arte está dotada de tanta vitalidade que ela não precisa nem um pouco do Estado. Entretanto, esse direito à cultura foi afirmado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem. A esse direito do homem, corresponde um dever do Estado: permitir que aquele o exerça [...] Ora, nos dias de hoje, apenas uma minoria participa dos benefícios das Artes. Uma aristocracia sempre pode comprar pinturas, móveis de estilo, ouvir grandes concertistas, aplaudir um balé no teatro de Ópera ou alguma reprise no *Théâtre-Français*, pagar o preço da entrada para ridicularizar Picasso no museu de Antibes ou admirar o espetáculo “Som e Luz” de Versalhes. Os outros só podem escutar rádio ou assistir ao desfile de 14 de julho. Não se deveria frustrar o povo por mais tempo (BRICHET, 2012, p. 47)

Neste debate, o Estado deve deslocar sua visão sobre direitos culturais, deixando de atuar exclusivamente sobre universo das artes praticadas por artistas profissionais,

para englobar uma nova concepção da cultura em sua dimensão antropológica e sociológica.

Em suma, pode-se considerar, para efeitos deste estudo jurídico, o direito da cultura como uma reação do ordenamento jurídico, formando um sistema normativo próprio para a cultura. A intenção é absorver, inclusive com o aprimoramento do quadro institucional do Estado, as demandas e litígios surgidos com o desenvolvimento de políticas públicas e especialmente com a atuação do Estado em sua função prestacional nos serviços públicos de cultura. Enfim, um conjunto normativo, que abrange as relações jurídicas públicas e privadas no campo da cultura, dando origem a uma disciplina jurídica autônoma que compreende doutrina, jurisprudência (do contencioso cultural) e legislação específica (VARELLA, 2014, p. 25).

3. OS DIREITOS CULTURAIS NO PLANO CONSTITUCIONAL

No plano constitucional a cultura possui um vasto leque protetivo, especialmente quanto a garantia ao acesso à cultura, a proteção ao patrimônio cultural brasileiro e o reconhecimento de sua importância para a dignidade humana.

O artigo 5º inciso IX garante a liberdade de expressão. Os incisos XXVII e XXVIII do mesmo artigo, os direitos autorais. O inciso LXXIII, reconhece a legitimidade do cidadão para propor ação popular visando a proteção do patrimônio histórico e cultural.

O artigo 23, incisos III, IV e V, determinam a competência material comum dos entes federativos para a proteção dos documentos de valor histórico, das obras de artes e dos bens reconhecidos como de valor cultural. Além disto, impõe ao Estado o dever de impedir sua destruição, degradação e a obrigação de promover o acesso à cultura e a educação.

O artigo 30 inciso IX declina aos municípios a obrigação de implantar mecanismos de proteção ao patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e à ação fiscalizadora federal e estadual.

Na seção II, denominada “Da cultura”, o texto constitucional trata especificamente sobre o tema. O artigo 215 reconhece a cultura como direito fundamental, a necessidade de valorização da diversidade cultural brasileira, a legitimidade e importância de todas as manifestações culturais existentes dentro do território brasileiro, estando a cargo do Estado a sua proteção. Neste mesmo artigo, fica assegurado o livre acesso do indivíduo aos direitos culturais.

José Afonso da Silva destaca que, a universalidade dos direitos culturais constitucionais é mandamento emanado do artigo 215, compreendendo o direito a criação cultural, o acesso as fontes da cultura nacional, a difusão cultural, a liberdade

de formas de expressão cultural, a liberdade de manifestação cultural e o dever de proteção estatal ao patrimônio cultural (SILVA, 2001a, p. 312).

O artigo 216 estabelece os parâmetros do que é reconhecido como patrimônio cultural brasileiro. Nele é apresentado um rol descritivo dos bens materiais e imateriais constitutivos do patrimônio cultural brasileiro, imbuindo o Estado e toda a sociedade brasileira no dever de protegê-los e preservá-los.

O artigo 219 orienta o mercado interno para o desenvolvimento socioeconômico e cultural do país e o bem-estar da população brasileira incluindo, implicitamente, a valorização da cultura brasileira.

O artigo 220 garante a livre manifestação de pensamento, a liberdade de criação, expressão e informação. Veda iniciativas estatais que tragam restrições aos direitos culturais, salvo, nos casos de violações a direitos culturais de terceiros ou a outros direitos fundamentais.

Jorge Miranda afirma que sua proteção é essencial à ordem constitucional democrática, pois, a livre expressão artística é inerente a uma sociedade livre. Por esta razão, torna-se um dever do Estado assegurar a existência de um ambiente seguro para a convivência pacífica e tolerante de todas as correntes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas e religiosas, permitindo a cada indivíduo a construção de sua identidade cultural de forma livre e espontânea. (MIRANDA, 2006, p.15)

Nesse contexto o respeito pela cultura alheia e sua liberdade em manifestar-se através de seus instrumentos, dentro de um plano de racionalidade, exige a necessária tolerância, que se deve fazer presente num mundo cada vez mais padronizado e uniformizado em seus comportamentos. A destruição de culturas antigas, impetradas pelos novos colonizadores, com vários exemplos ao longo da história humana, é marcada principalmente pela incapacidade demonstrada de absorção dos saberes da cultura aniquilada, sem que se pudesse compartilhar e agregar as conquistas e identidades culturais de tradições e técnicas riquíssimas. (GUIMARÃES, 2013, p.41)

O artigo 221 em seus incisos I, II e III, regula o desenvolvimento da programação das emissoras de rádio e televisão, determinando a preferência pela produção de produtos e serviços comunicativos que tenham finalidades educacionais, artísticas e promovam a cultura brasileira ou sua regionalização. (BRASIL, 1988)

O artigo 227 garante o direito à cultura para as crianças e adolescentes, resguardado o dever da família em assegurar e promover o seu exercício.

O artigo 231 reconhece a cultura indígena como parte integrante da cultura brasileira, especialmente, quanto a sua forma de organização social, seus costumes, línguas, crenças e tradições. Reconhece a legitimidade dos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens.

O artigo 68 dos atos das disposições transitórias estabelece o reconhecimento à propriedade definitiva aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando estas mesmas terras na atualidade. Trata-se de um dispositivo que reconhece a importância dos valores culturais destas formas de vivenciar o mundo para a sociedade brasileira, levando em conta a questão da territorialidade para a manutenção de seu modo de vida, de suas tradições e artes.

A principal consequência destes preceitos constitucionais é o reconhecimento dos direitos culturais como de natureza fundamental, cuja existência e efetividade são essenciais para a dignidade humana. (CUNHA FILHO, 2000, p. 47)

A doutrina que enfrenta o tema é unânime em afirmar que os direitos culturais são fundamentais. A Constituição Federal e os tratados internacionais idem. Os organismos internacionais, os Estados Brasileiros e inúmeros estados estrangeiros também partilham desta posição. Comunga-se, aqui, desta mesma opinião, por batizada, reconhecida e acatada. (SOUZA, 2010, p. 80)

Apesar de garantias constitucionais expressas, estes preceitos ainda necessitam de maior efetividade, pois são esparsas as iniciativas públicas quanto ao trato das questões pertinentes à cultura, especialmente, no trato dos direitos culturais de grupos vulneráveis e minorias e das manifestações culturais populares.

Todavia, em se tratando do Brasil, as dificuldades da população em lidar com a democracia podem ser reflexos da histórica formação colonial e escravocrata do país e da imbricada construção política do regime democrático. Vale lembrar que, por muitos anos, os negros, os indígenas e as mulheres eram mantidos totalmente afastados dos assuntos políticos. A pobreza e as desigualdades sociais também são barreiras para a efetiva instauração da democracia, que pressupõe que todos os indivíduos são cidadãos com plenos direitos cívicos, sociais e políticos. Saúde, educação, emprego, moradia e cultura são alguns dos elementos fundamentais para que o indivíduo sinta-se cidadão e considere a importância de atuar politicamente. Por outro lado, antigos costumes como “[...] o autoritarismo hierárquico e vertical, as relações de compadrio e tutela, o populismo, o clientelismo, as relações fisiológicas entre o público e o privado” (Albuquerque, 1998, p. 8), além dos constantes casos de corrupção administrativa, fazem com que cada vez mais a população confie menos nos políticos e nas estruturas partidárias e mantenha-se afastada das decisões governamentais. (CANEDO, 2011, p. 180)

4. O MARCO LEGAL SOBRE CULTURA NO BRASIL

Além dos aspectos relacionados a reconhecimento da cultura como dimensão dos direitos humanos e dos preceitos constitucionais relativos ao tema, a compreensão das estruturas jurídicas da lei 8.313/1991 demanda uma análise do suporte jurídico

que lhe dá sustentação, de maneira a possibilitar ao leitor a percepção do contexto regulatório que este o mecanismo de incentivo está inserido na atualidade.

Além das normas internacionais e dos dispositivos constitucionais mencionados, o marco legal brasileiro possui um conjunto de normas que regulamentam e promovem o acesso à cultura, destacando-se as criadoras da Política Nacional de Cultura (PNC), do Sistema Nacional de Cultura (SNC), as leis de incentivo à cultura, as relativas às artes cênicas, visuais, audiovisual, a proteção à cultura afro-brasileira, a literatura, museus, músicas, patrimônio cultural, as regulamentadoras dos direitos autorais e o marco regulatório das organizações da sociedade civil.

Previsto no parágrafo 3º do artigo 215 da Constituição Federal, o Plano Nacional de Cultura é uma norma constitucional programática, tendo como objetivo, construir uma política pública de médio e longo prazo para a cultura nacional. Ele estabelece metas, orientações, conceitos e medidas a serem tomadas por estados e municípios ao longo de um determinado período, norteando outras políticas públicas concretizadoras de seus objetivos.

Com essa vocação precursora, o PNC surge, então, com o objetivo de suprir uma carência normativa histórica, da qual a área cultural padece que é evidenciada de duas maneiras: a condição esparsa e sem organicidade dos marcos legais da cultura; e a não definição de prioridades para a atuação estatal. Assim, o PNC nasce com a missão de corrigir essas distorções. Sua tarefa é contribuir para dirimir as “três tristes tradições no campo das políticas culturais”, nas palavras de Albino Rubim: “ausência, autoritarismo e instabilidade”. (VARELLA, 2014, p. 97)

Atualmente, o Plano Nacional de Cultura é regulamentado pela lei nº 12.343/2010, prevendo sua execução pelo período de 10 anos, o que corresponderia aos anos de 2011 a 2021. Sua composição atual define cinco diretrizes básicas a serem implementadas neste período: fortalecer a ação do Estado no planejamento e na execução das políticas culturais; incentivar, proteger e valorizar a diversidade artística e cultural brasileira; universalizar o acesso dos brasileiros à fruição e à produção cultural; ampliar a participação da cultura no desenvolvimento econômico sustentável; consolidar os sistemas de participação social na gestão das políticas culturais. (VARELLA, p. 98; ZIMBRÃO, 2009, p. 15)

Por ser o primeiro documento jurídico definidor de um norte para a cultura ao longo de décadas, o PNC possui grande importância histórica, mas sua imprecisão conceitual e falta de garantias orçamentárias, impedem maiores avanços no plano da efetivação (RUBIM, 2008, p. 59). Torna-se evidente a falta de recursos financeiros e investimentos capazes de garantir sua efetividade.

[...] o PNC exige para sua qualificada implantação que o SNC e o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) 150 - que define percentuais orçamentários mínimos para a União, Estados e Municípios - sejam igualmente aprovados pelo Congresso Nacional e instalados como políticas de

estado. Sem um reforço na institucionalidade cultural e sem mais recursos financeiros, passíveis de serem acionados pelos entes federativos de modo complementar, o PNC corre acentuados riscos de não passar de um belo documento. O dilema sempre renovado, infelizmente, do orçamento insuficiente e dos cortes orçamentários no campo da cultura surge como ameaça substantiva a uma maior estabilidade e ao amadurecimento das políticas na esfera da cultura. (RUBIM, 2013, p. 238)

O parágrafo 1º do artigo 3º da lei 12.343/2010 prevê a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Sua função é promover a articulação entre os entes federados e sociedade civil, por meio de uma gestão compartilhada de informações, pesquisas e instrumentos de gestão. Ele busca a cooperação e ação em conjunto de todos os níveis administrativos, órgãos gestores da cultura, conselhos de política cultural, sistemas de financiamento à cultura, comissões intergestoras, programa de formação na área da cultura, indicadores culturais, sistemas setoriais de cultura e conferências sobre cultura, visando o desenvolvimento e a efetivação do Plano Nacional de Cultura. (VARELLA, 2014, p. 160)

Sua proposta tomou como parâmetros as experiências do Sistema Único de Saúde (SUS), do qual extraiu conceitos e instrumentos sobre gestão compartilhada, governança e compartilhamento de competências entre entes federativos, passíveis de adaptação à cultura. (VARELLA, 2014, p. 160; ZIMBRÃO, 2009, p.15)

O SNC torna viável a pactuação, no campo da cultura, da distribuição das competências e atribuições pelas três esferas de governo. A concertação advinda do pacto federativo permite a integração das políticas culturais, evitando ações atomizadas e superpostas, que geram desperdícios de recursos. (ZIMBRÃO, 2009, p.15)

Em um momento mais recente, por meio da lei nº 12.761/2012, foi instituído o Vale Cultura, concedendo ao consumidor a escolha do produto cultural que deseja usufruir. Sua lógica é a mesma das praticadas a outros benefícios ao trabalhador, como o vale transporte e ticket refeição. O Vale Cultura concede ao trabalhador um benefício de R\$50,00 (cinquenta reais) mensais, de forma acumulativa e sem prazo de validade. O Vale Cultura somente pode ser gasto na aquisição ou fruição de produtos ou serviços culturais em território Brasileiro. O empregador que oferta o benefício aos seus trabalhadores desconta os valores aportados em até 1% do imposto de renda devido à União.

Da mesma forma, fazem parte das leis destinadas ao incentivo a cultura, as leis de concessão de meia-entrada em estabelecimentos culturais, quais sejam, a lei nº 12.852/2013 (BRASIL, 2013a) e a lei 12.933/2013 (BRASIL, 2013b). Estas concedem aos estudantes, idosos, pessoas com deficiência e jovens de 15 a 29 anos, comprovadamente carentes, o pagamento do valor correspondente à metade do preço do ingresso em espetáculos artísticos, culturais e esportivos. Seu objetivo é assegurar o acesso à cultura por meio da redução no preço do ingresso.

Ressalta-se que, neste caso, o custo destes benefícios é arcado diretamente pelo produtor cultural, não havendo qualquer possibilidade de desconto perante tributos de qualquer natureza. Desta forma, torna-se contestável a efetividade destas leis, pois, diante da avalanche de *tickets* de meia-entrada a serem vendidos, o que geralmente acontece é o repasse ao consumidor dos custos advindos destes benefícios, chegando-se a casos onde o produtor é obrigado a dobrar o valor do ingresso normal para compensar as perdas (pois os custos da produção não são subsidiados), fazendo com que, na prática, não haja qualquer benefício ao consumidor.

As artes cênicas, as visuais e a literatura possuem normas que giram em torno do reconhecimento de sua importância, incentivo a sua prática e fruição. Destaca-se a lei 12.449/2011 que declara o ator Paulo Autran patrono do teatro brasileiro; a lei 1.512/1951 com suas alterações, que cria a Comissão Nacional de Belas Artes e o Salão Nacional de Arte Moderna; a lei 5.805/1972 destinada à preservação e autenticidade das obras literárias, enquadradas como domínio público; a lei nº 5.471/1968 que regulamenta a exportação de livros antigos e conjuntos bibliográficos brasileiros.

A música possui como principal instrumento normativo a lei nº 3.857/1960, que reconhece a atividade de músico como uma profissão e cria a Ordem dos Músicos do Brasil, cuja missão é habilitar e fiscalizar os profissionais no exercício da atividade de músico.

As leis nº 11.904/2009 e 11.906/2009, regulamentam a atividade museológica, por meio da criação do o Estatuto de Museus e do Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

O audiovisual possui uma cadeia de produção complexa, englobando diversos setores de atividades cujos interesses são difusos e em muitos casos antagônicos. Acrescenta-se a preponderância econômica do setor em relação aos demais ramos da cultura. Por estas razões, existe a necessidade de uma regulamentação estatal mais específica, que consiga estabelecer uma política pública garantidora dos direitos culturais brasileiros, sem infringir a liberdade de expressão artística e de livre iniciativa.

A lei 9.472/1997 organiza os serviços de telecomunicações. A medida provisória nº 2.228-1/2001 cria a Política Nacional do Cinema, o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema – ANCINE, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação do Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional – FUNCINE, e a contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica – CONDECINE.

A lei nº 11.652/2008 cria a empresa Brasil de comunicações que, nos moldes da BBC de Londres, tem como finalidade principal a produção e difusão de programação informativa, educativa, artística, cultural, científica, de cidadania e de recreação.

A lei 12.599/2012 institui o Programa Cinema Perto de Você, visando a ampliação, diversificação e descentralização do mercado de salas de exibição cinematográfica no Brasil, por meio de uma política pública de expansão destas salas em cidades de menor porte.

A lei nº 8.685/1993, conhecida como a lei do audiovisual, opera em um sistema semelhante à Lei Rouanet, com o diferencial de que, nestes casos, os projetos culturais devem ser exclusivos à produção, distribuição ou exibição de produtos relativos ao audiovisual.

O patrimônio cultural brasileiro, igualmente, possui um vasto conjunto normativo, estabelecendo parâmetros regulatórios, fiscalizatórios e de reconhecimento dos bens materiais e imateriais constitutivos de seu acervo.

O decreto lei nº 25 de 1937 conjuntamente com a Lei nº 6.292/75, regulamentam o reconhecimento e a proteção dos bens culturais constitutivos do patrimônio cultural material brasileiro. O decreto nº 3.551 de 2000 institui o registro de bens culturais de natureza imaterial e cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial, ligada diretamente a proteção ao conhecimento tradicional e ao desenvolvimento da economia criativa no Brasil. O decreto 7.387 de 2010 institui o Inventário Nacional de Diversidade Linguística. A lei nº 3.924/1961, regulamenta a proteção aos monumentos arqueológicos e pré-históricos situados no território brasileiro.

Destaca-se da mesma forma, a lei nº 12.289/2010 que dispõe sobre a criação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), cuja finalidade é formar recursos humanos para contribuir com a integração entre o Brasil e os demais países membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), especialmente, os países africanos, promovendo o desenvolvimento regional, o intercâmbio cultural, científico e educacional.

Quanto aos direitos autorais, a legislação busca regulamentar interesses de cunho individual e coletivo, incluindo os aspectos patrimoniais e pessoais do autor, os ligados a investimentos no desenvolvimento de obras artísticas, os relevantes ao acesso, uso e fruição pela sociedade e o direito a produção intelectual para educação, cultura e à informação (SOUZA, 2011, p. 430).

A lei 10.994/2004 e a lei 12.192/2010 regulamentam, respectivamente, a obrigatoriedade de depósito legal de publicações literárias e de obras musicais junto a Biblioteca Nacional. A lei 9.610/1998 regulamenta os direitos autorais, incluindo o reconhecimento do Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (ECAD), entidade privada sem fins lucrativos de gestão coletiva musical, como legitimada a centralizar, arrecadar e distribuir os direitos autorais de execução pública musical.

O decreto 6.040 de 07 de fevereiro de 2007 instituiu a política nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais.

A lei 13.123/2013 regulamenta a proteção e a fruição sustentável do conhecimento tradicional ligado à biodiversidade, matéria diretamente ligada a cultura indígena, de comunidades tradicionais, ribeirinhas, quilombolas e ao desenvolvimento da economia criativa.

A lei 13.018/2014 criou a Política Nacional Cultura Viva. Trata-se de uma lei promulgada depois de uma longa jornada para o desenvolvimento de políticas públicas culturais voltadas para a cultura popular, indígena e tradicional no Brasil. Mais conhecida como cultura viva, suas ideias tiveram início no ano de 2003 com a posse de Gilberto Gil como ministro da cultura. Seus objetivos versam sobre a promoção da cultura por meio do reconhecimento, valorização e incentivo a fruição dos bens culturais ditos como populares, ou seja, aquelas atividades culturais produzidas pelo próprio cidadão comum, sem qualquer contato com o mundo da produção artística profissional.

Por fim, a lei 13.019/2014, também conhecida como marco regulatório do terceiro setor, regulamenta as parcerias entre entidades da Sociedade civil e a administração pública, cujo conteúdo afeta diretamente uma parte significativa dos projetos culturais desenvolvidos dentro da ótica de promoção ao acesso a cultura popular.

Do conteúdo destas normas jurídicas, é possível delimitar uma estrutura normativa a partir de 04 diretrizes básicas: i) o direito a livre e plena participação na vida cultural da comunidade; ii) o acesso às fontes e fruição dos bens de cultura nacional; iii) o incentivo às diversas manifestações culturais, suas identidades; iv) e o robustecimento do patrimônio cultural brasileiro (SOUZA, 2011, p. 427).

Os direitos culturais também fundamentam, influenciam, iluminam, legitimam, albergam e confirmam outros direitos em nosso ordenamento. Neste caso, sua influência não deixa de ser sentida, mas concorre com outros preceitos na formação dos contornos destes, variando sua influência conforme o caso. São alimentados pelos direitos culturais, por exemplo, a liberdade de expressão, os direitos autorais, o direito à comunicação e a proibição da discriminação. São direitos culturais *lato sensu*, na medida em que a revelação de seus conteúdos é influenciada pelo conteúdo dos direitos culturais *stricto sensu*. (SOUZA, 2011, p. 427)

Outros documentos normativos versam sobre cultura em variados aspectos, no entanto, estes destacam-se por sua importância na delimitação da estrutura normativa básica sobre cultura, do qual faz parte a lei 8.313/1991 que é objeto deste trabalho. A partir deste estudo, torna-se possível analisar como a Lei Rouanet se insere dentro do marco regulatório sobre cultura no Brasil.

5. O FUNCIONAMENTO DA LEI ROUANET

Voltada para o mercado cultural, as leis de incentivo à cultura atuam como forma de promoção à produção e ao consumo de bens culturais, através da concessão de

subsídios fiscais. O mais popular destes mecanismos é a lei nº 8.313/1991 que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), também conhecido como Lei Rouanet.

Sua concepção ocorreu no final da década de 80 e início dos anos 90, mais especificamente no governo de Fernando Collor de Melo. Nesta época, o ambiente econômico brasileiro sofria com uma hiperinflação, o Estado não possuía condições de realizar investimentos em setores sociais face a grave crise fiscal e com a instabilidade política causada por inúmeras denúncias de corrupção dentro do governo federal.

Em 1990, sob o governo de Fernando Collor o Ministério da Cultura foi extinto junto com diversos de seus órgãos. A estrutura que naquele momento era insuficiente, ficou em situação insustentável. Muitos dos funcionários dos órgãos extintos foram colocados em disponibilidade. Diversos projetos e programas foram suspensos. A Lei Sarney, que vinha apresentando alguns problemas na forma de aplicação também foi revogada. Entre março de 1990 e dezembro de 1991, o governo federal não realizou investimentos na área da cultura. A retirada do governo federal de cena faz com que uma maior parte das atividades culturais passassem a ser mantidas pelos estados e municípios. 11 Em 23 de dezembro de 1991 foi promulgada a Leiº 8.313, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura. A nova lei, que ficou conhecida como Lei Rouanet, era um aprimoramento da Lei Sarney e começou, lentamente, a injetar novos recursos financeiros no setor através do mecanismo de renúncia fiscal. (CALABRE, 2007)

Outra questão importante a destacar, refere-se a pouca importância dada ao setor cultural naquela época. A economia brasileira era, e ainda é, fortemente voltada para o extrativismo mineral, produção de commodities e proteção ao agronegócio. Dava-se pouca ou nenhuma importância para o desenvolvimento de outros setores econômicos potenciais, entre eles os ligados a cultura.

No mesmo sentido, as teorias ligadas ao conceito de cultura como uma dimensão antropológica e sociológica trazidas pela Mondiacult (UNESCO, 1982) ainda eram pouco difundidas entre gestores públicos e até mesmo a classe artística, de forma tal que, as ideias relacionadas a projetos culturais ainda permaneciam no campo exclusivo das artes profissionais (teatro, cinema, literatura) sem se ater aos impactos que a cultura popular proporciona no desenvolvimento social.

Ou seja, o contexto histórico apontava para duas diretrizes básicas: a falta de recursos do Estado em investimento em cultura e a visão de que o cabia ao Ministério da Cultura atender apenas aos interesses da classe artística profissional.

Seu nome surgiu como forma de homenagem do seu idealizador, o ministro da cultura Sérgio Rouanet que, baseando-se em modelos legais existentes em outros países como EUA e França, criou este marco legal visando construir um mecanismo

de parceria entre Estado, produtor cultural e iniciativa privada, usando a renúncia fiscal como incentivo.

As diretrizes estabelecidas na Lei Rouanet visam promover as artes e expressões culturais nacionais, por meio de incentivos fiscais a patrocinadores de projetos culturais cancelados pelo Ministério da Cultura. O mecanismo opera com a lógica de patrocínio privado a um determinado projeto cultural, previamente elaborado por um gestor cultural, aprovado pelo Ministério da Cultura, fazendo com que os valores aportados no patrocínio privado sejam deduzidos no imposto de renda a ser pago pelo patrocinador.

O incentivo fiscal ocorre a partir do sistema de patrocínio ao projeto. Pessoas jurídicas que operam no sistema de tributação denominado lucro Real e pessoas físicas que são obrigadas a pagar imposto de Renda deduzem do imposto de renda devido ao fisco o valor aportado no patrocínio do projeto cultural.

A lei prevê que pessoas jurídicas podem descontar até 4% do valor do IRPJ devido, enquanto as pessoas físicas chega-se ao percentual de 6% do IRPF.

A Lei Rouanet forma uma tríade entre produtor cultural, iniciativa privada e Estado, cada um executando um papel no sistema, visando o estímulo à cultura nacional.

Cabe ao produtor cultural a criação de projetos artísticos relacionados a cultura brasileira, ficando a seu cargo a elaboração do plano artístico, executivo e financeiro. Está sob sua responsabilidade realizar o levantamento de orçamentos detalhados de tudo que será utilizado no projeto. Também é de sua responsabilidade, a apresentação do projeto junto ao Ministério da Cultura, devendo ele, na figura de proponente, fornecer todas as informações necessárias para à aprovação do mesmo junto ao Ministério.

Após aprovado pelo Ministério da Cultura, cabe ao produtor cultural assinar o referido contrato de patrocínio junto a iniciativa privada e executar todas as tarefas relacionadas a execução do projeto, incluindo a contratação de toda mão-de-obra, compra de materiais, recolhimento de tributos e obtenção de licenças públicas. Ao fim das atividades propostas, o produtor cultural terá que realizar a prestação de contas junto ao órgãos públicos competentes, especialmente ao Ministério da Cultura e patrocinadores privados.

O patrocinador tem a incumbência mais simplificada de todo o processo, pois não assume qualquer responsabilidade civil, administrativa, fiscal ou criminal sobre a execução do projeto cultural. A ele cabe a opção de patrocinar o projeto que melhor se adequa aos seus interesses, de acordo com sua base de ação e público-alvo.

O objetivo da lei é incentivar pessoas e empresas a investirem em projetos culturais que reconheçam como importantes, beneficiando-se do incentivo fiscal e dos impactos que as ações culturais trazem para a sociedade de modo geral,

especialmente, no que se refere a visibilidade que as ações artísticas trazem para o patrocinador.

Ao Estado, incumbe a tarefa de auferir a capacidade técnica dos profissionais envolvidos no projeto, a viabilidade econômica e estrutural do plano de ação apresentado ao Ministério da Cultura, se seus objetivos atendem aos objetivos da lei de incentivo e, quando da prestação de contas, se sua execução ocorreu de acordo com o previsto.

Na avaliação sobre o projeto, o Ministério da Cultura não possui qualquer poder de mérito sobre a qualidade artística do projeto em si, devendo abster-se de qualquer menção ao potencial artístico, filosófico, estético ou outro tipo de censura no que se refere ao material apresentado. Sua finalidade é apenas avaliar se, o produtor possui capacidade técnica para executar o projeto proposto, não possui algum impedimento legal para atuar junto ao poder público e se o plano executivo proposto é viável economicamente.

As comissões de análise ficam impedidas de avaliar o mérito daquilo que é proposto pelo empreendedor, devendo ater-se exclusivamente à adequação do projeto aos termos da lei, pelo menos teoricamente. Em alguns casos, como na lei federal de incentivo a cultura, esse impedimento ocorre de fato e acaba por gerar certas distorções. (AVELAR, 2008, p.102)

Ou seja, o poder público não executa nenhuma tarefa relacionada a execução do projeto e não decide o que é artisticamente relevante para a sociedade. Cabe ao Estado, a tarefa de cancelar as propostas apresentadas pelos proponentes, atestando que, os proponentes possuem as aptidões e competências profissionais necessárias para a execução das atividades propostas no projeto, que a planilha orçamentária está condizente com as tarefas a serem executadas, e no final avaliar a prestação de contas, aprovando-a ou não.

6. ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA LEI ROUANET

A compreensão dos efeitos da Lei Rouanet no cenário cultural brasileiro, envolve um debate crítico sobre o papel da iniciativa privada na efetivação do Estado Democrático de Direito.

A Lei Rouanet teve como referência, leis francesas e norte americanas sobre cultura, ocorre que o ambiente cultural nestes países é muito distinto da realidade brasileira. A diferença que mais se destaca é a existência (naqueles países) de políticas públicas consistentes quanto a proteção e promoção da cultura popular, o que nunca aconteceu no Brasil. Assim sendo, o “plágio” do mecanismo de incentivo ocorreu sem a devida contextualização à realidade brasileira que possui especificidades muito diferentes daqueles países. Desta feita, os mecanismos de incentivos fiscais, como o da Lei Rouanet, produzem efeitos dissonantes e até contrários aos interesses

da cultura nacional, pois não havendo uma estrutura pública de investimento em cultura, este mecanismo se tornou a única fonte de recursos ao setor cultural.

Ou seja, o mecanismo de incentivo fiscal deveria ser uma ferramenta complementar, acessória, conectada a outras ferramentas que em conjunto efetivariam o Plano Nacional de cultura. Como a Lei Rouanet é a única medida realmente materializada no setor, cria-se um sistema desigual e desequilibrado para a cultura.

As leis de incentivo transformam profundamente o financiamento e o papel do Estado na cultura no Brasil. A lógica – que privilegia o mercado em detrimento do Estado – se expande para estados e municípios e para outras leis nacionais, a exemplo da Lei do Audiovisual do governo Itamar Franco, que amplia a renúncia fiscal para 100%. Com ela e as posteriores reformas da Lei Rouanet, cada vez mais o recurso utilizado torna-se público. A isenção de 100% coloca em cheque o próprio espírito da lei dita de incentivo, pois ela deveria estimular a iniciativa privada a investir mais na cultura. A isenção de 100% denuncia que a finalidade não é bem a cultura, mas a produção da imagem pública da empresa, através do acionamento de marketing cultural realizado com dinheiro público (RUBIM, 2011, p. 16).

Tomando como parâmetro o contexto histórico de promulgação da Lei Rouanet, fica fácil constatar que seu sistema está diretamente ligado a um modelo de produção cultural específico, as artes profissionais reconhecidas como tal pelo público.

Como não existem políticas públicas criadas para os demais tipos de produção cultural, especialmente, aquelas voltadas para educação para a cultura, valorização da cultura popular brasileira, formação de novos artistas, pesquisa e desenvolvimento de novas artes e instalação de equipamentos culturais em áreas de fragilidade social, estes setores não possuem outra alternativa senão tentar utilizar a Lei Rouanet como fonte de financiamento para seus projetos. Ocorre que o mecanismo de incentivo não foi pensado para atender as necessidades destes grupos, fazendo com que a competição pelo patrocínio ocorra em condições desiguais em relação aos grupos artísticos profissionais.

Na prática, tem-se uma hipertrofia dos modelos de produção artística profissional, que, usando os recursos da Lei Rouanet, ampliam seu potencial e expertise no setor, enquanto, outros modelos de produção acabam se esvaindo, padecendo e sofrendo mutações em razão dos padrões de cultura global e massificada, pois, não encontram guarida na iniciativa privada para seus projetos.

Erroneamente elaborados, os incentivos fiscais provocaram um entrelaçamento entre o *marketing* cultural, campanhas publicitárias e benefícios fiscais, visando atender aos interesses de uma classe artística já consolidada e ao mercado publicitário que usa dos benefícios fiscais para realizar ações de *marketing*. Neste processo não há campo de ação para projetos culturais voltados para a cultura popular, a

promoção da diversidade, educação pela cultura e desenvolvimento social, pois o foco do patrocínio não é a responsabilidade social, mas sim a visibilidade perante o público.

Em razão das anomalias legais, as isenções fiscais não são destinadas a projetos culturais voltados a entidades sociais ligadas ao desenvolvimento da cultura popular, a artistas em início de carreira, a pesquisa e desenvolvimento de novos processos artísticos ou, menos ainda, à ampliação dos equipamentos culturais destinados a comunidades carentes. Todos estes recursos públicos são alocados em projetos culturais de artistas consagrados pelo público, uma vez que estes possibilitarão maior visibilidade da marca patrocinadora do projeto.

A Lei Rouanet se transformou em um mecanismo de incentivo ao mercado cultural já estabelecido, especialmente a classe artística profissional, incentivando projetos culturais que possuem algum potencial de visibilidade junto ao público já formatado para o consumo daqueles bens culturais patrocinados. “O aporte de recurso públicos das leis de incentivo tinha como objetivo o aquecimento do mercado cultural e a ampliação dos recursos empresariais privados” (DOMINGUES; SOUZA, 2009, p. 133).

No Brasil, salvo raras exceções, a iniciativa privada se interessa pelo patrocínio cultural em razão dos ganhos publicitários que os eventos culturais trazem para o patrocinador e não pelos resultados sociais que um determinado projeto possa alcançar dentro da comunidade onde ocorre a atividade empresarial.

Isto acontece porque, a conexão, marca e arte, forma uma imagem diferenciada, sólida e confiável do patrocinador junto ao seu consumidor, fornecendo um ganho de competitividade comercial em mercados cada vez mais globalizados e de forte concorrência. Além disto, a saturação dos canais tradicionais de publicidade e promoção, o aumento da capacidade crítica do consumidor, a difusão do conceito de responsabilidade social, fazem destes mecanismos poderosas ferramentas de publicidade e propaganda.

O patrocínio cultural se apresenta como uma das estratégias mais eficazes de aproximação de uma organização com seus públicos e com a comunidade. Ponto para o investimento em cultura, que agrega valor a uma marca como poucas outras ferramentas de comunicação. (AVELAR, 2008, p. 118)

O interesse privado quase que exclusivamente em projetos culturais de artistas consagrados (via leis de incentivo), ocorre pelo fato destes artistas serem capazes de ofertar maiores resultados em *marketing* sem aumento dos custos em publicidade, uma vez que, em razão dos benefícios fiscais concedidos pelo governo, os custos para a manutenção da parceria com o artista consagrado, que já ocorreria de qualquer forma, serão arcados pela União via deduções fiscais.

Um pequeno grupo de produtores e artistas renomados são os que mais conseguem obter patrocínio. Por outro lado grande parte desse patrocínio

se mantém concentrado nas capitais da região sudeste. As áreas que fornecem aos seus patrocinadores, pouco retorno de marketing são preteridas, criando também um processo de investimento desigual entre as diversas áreas artístico-culturais, mesmo nos grandes centros urbanos. Essa foi a conjuntura herdada pelo Ministro Gilberto Gil, no governo do Presidente Lula. (BRANT, 2002, p. 08)

Como a Lei Rouanet não possui mecanismos de salvaguarda a iniciativas culturais populares, tampouco conexões com projetos de promoção ao consumo de cultura aos socialmente menos favorecidos, o que se tem é uma concentração dos poucos recursos em um grupo seleto de artistas que são alvo preferido de potenciais patrocinadores.

Os subsídios fiscais não servem para estimular o setor cultural ou promover o acesso à cultura. Tais benefícios apenas tem o condão de concentrar os poucos recursos públicos existentes para o setor cultural nas mãos de grupos artísticos que, em razão de seu sucesso anteriormente conquistado, já teriam acesso ao patrocínio privado, independentemente da existência ou não da Lei Rouanet.

Por esse motivo, há uma dissonância e até contradição entre o impacto causado pela Lei Rouanet, no que se refere a concentração dos recursos públicos em grupos artísticos específicos, e as quatro diretrizes básicas pensadas no Plano Nacional de Cultura.

A concentração dos investimentos é comprovada a partir da análise dos dados relativos aos projetos culturais aprovados e captados via Lei Rouanet. Dados coletados pelo Ministério da Cultura demonstram que, no ano de 2017, foram captados quase R\$500 milhões de reais em patrocínios via Lei Rouanet. Destes, R\$ 381 milhões foram destinados a projetos da região sudeste. Ou seja, mais de dois terço do valor captado em verba pública permanece investido na região mais rica do país, demonstrando que, na prática, os incentivos fiscais via lei Rouanet tem provocado um aumento da desigualdade regional e concentração de recursos públicos em uma única região do país (Ministério da Cultura, 2017).

Da análise segmentada, a percepção do problema é ainda maior. Nas artes cênicas, mais de 90% do valor patrocinado foi destinado a espetáculos de teatro e dança, restando pouquíssimos investimentos em projetos de qualificação de mão de obra, formação educacional pelas artes, pesquisas e desenvolvimento de novas formas de produção e construção de novos equipamentos culturais. No campo do audiovisual, a difusão de acervos, por meio de festivais cinema e outras formas de eventos, (potenciais atrativos de público e mídia espontânea) absorve quase que 77% do valor patrocinado, ocorrendo de forma insignificante os investimentos em formação profissional, construção de novas salas de exibição, produção de curtas metragens (Ministério da Cultura, 2017). Lembrando-se que, estes últimos, são a base para a formação de novos produtores, difusão de formas de cultura popular e democratização do acesso a cultura.

Mantendo-se o quadro normativo sem alterações, torna-se questionável a real contribuição da Lei Rouanet efetivação dos objetivos do Plano Nacional de Cultura, pois, para isto, este mecanismo dependerá da ampliação da visão empresarial sobre os incentivos fiscais, que deveria ir além do investimento em publicidade e propaganda, para abarcar o investimento em economia criativa, democratização da cultura e compromissos com a responsabilidade social, o que, nas atuais conjunturas sociais dificilmente irá acontecer.

7. CONCLUSÃO

Como parte integrantes dos Direitos Humanos, os direitos culturais regulam toda atividade relacionada a criatividade humana. Neste conceito estão englobados as atividades artísticas, o modo de vida, o respeito a ancestralidade de cada indivíduo, o acesso as tecnologias necessárias para o desenvolvimento de sua cultura e o respeito a seu direito de expressar sua visão de mundo de maneira livre e autônoma.

No plano Constitucional, os direitos fundamentais englobam um conjunto amplo de normas que garantem ao indivíduo o acesso a cultura, incluindo aqui a liberdade de expressão, garantias a educação, compreendida como fundamental para as liberdades culturais e também, o direito ao reconhecimento da autoria de suas obras artísticas.

Também são assegurados como direitos constitucionais o patrimônio cultural brasileiro, a diversidade cultural brasileira, incluindo modos de vida e de expressão cultural relativas aos grupos indígenas e tradicionais, a formação, valorização e preservação da identidade brasileira, de maneira que, tem-se como obrigação do Estado a construção de políticas publicas voltadas para a cultura.

Visando a concretização destes preceitos constitucionais, tem-se um conjunto de normas jurídicas que formam o campo normativo sobre cultura no Brasil, fazendo parte deste a Lei Rouanet.

Em razão do processo histórico de formação de campo normativo, do pouco investimento em cultura promovido pelo Estado, assim como da desarticulação do setor, desprovido de uma política pública efetiva para a cultura, a Lei Rouanet ganhou uma envergadura e preponderância no setor, transformando-se na principal fonte de arrecadação de recursos para as práticas culturais no Brasil.

Todavia, sua estrutura de funcionamento não foi construída para esta finalidade, mas sim, para uma determinada necessidade específica, qual seja, atender as necessidades dos profissionais das artes já reconhecidas pelo grande público.

Em razão da inércia do Estado em desenvolver outras políticas públicas para os demais setores culturais, especialmente, voltados para a cultura popular, formação de novos públicos para cultura e desenvolvimento social por meio das artes, a Lei Rouanet reverbera como um modelo anacrônico, pois, seus efeitos no setor cultural criam distorções e contradições quando comparadas aos preceitos constitucionais.

O formato de incentivo fiscal, incentiva o patrocinador a investir somente em grupos artísticos que consigam atrair grandes públicos, gerar mídia espontânea e estimular o ganho em comunicação e valorização da marca. Por ser a principal fonte de recursos do setor, tem-se um aumento da desigualdade de acesso a cultura, pois a Lei Rouanet concentra seus recursos na região mais rica do país e em algumas atividades artísticas, excluindo uma parcela significativa de público e de bens culturais de seus investimentos.

Conclui-se que, diante do contexto social na qual está figurada, a Lei Rouanet não é capaz de contribuir com os preceitos constitucionais, especialmente, no que concerne a democracia cultural.

8. REFERÊNCIAS

AVELAR, Romulo. *O avesso da cena: notas sobre produção e gestão cultural*. Belo Horizonte: Duo editorial, 2008.

ARAGÃO, Ana Lúcia. Direitos culturais, cidadania e democracia: interrelações e novos atores. In: *Anais do 1º Encontro Internacional de Direitos Culturais*. Fortaleza: Grupo de Estudos e Pesquisas em Direitos Culturais 2012.

BORGHI, Marco; BOURKE-MARTIGNONI, Joanna; DALBERA, Claude; DECAUX, Emmanuel; DONDEERS, Yvonne; FERNANDEZ, Alfred; IMBERT, Pierre; MARIE, Jean-Bernard. In: MEYER- -BISCH, Patrice; BIDAULT, Mylène. *Afirmar os direitos culturais: comentário à declaração de Friburgo*. tradução Ana Goldberg. São Paulo: Iluminuras, 2014.

BRANT, Leonardo. Faces da cultura: Desenvolvimento social e investimento cultural privado. *Revista Ide Estudos Históricos*, v. 50, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União. Brasília: Senado, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. *Instrução normativa nº 1 de 20 de março de 2017 do Ministério da Cultura*. Estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de resultados de projetos culturais, relativos ao mecanismo Incentivo a projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. Diário Oficial. Brasília, 20 de março de 2017.

BRICHET, Robert. Por um Ministério das Artes. In: POIRRIER, Philippe; GENTIL, Geneviève (org). *Cultura e Estado: a política cultural na França, 1955-2005*. Tradução Ana Goldberger. São Paulo: Itaú Cultural, 2012.

CALABRE, Lia. Políticas Culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: *Anais do III Encontro Multidisciplinares em cultura*, Salvador: EDUFBA, 2007.

CANEDO, Daniele. Amobiliação da sociedade para a participação na elaboração de políticas públicas de cultura. in: BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia; MIGUEZ, Paulo; ROCHA, Renata (org). *Cultura e desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDUFBA, 2011.

COELHO, Teixeira. Direito cultural no século XXI: expectativa e complexidade. *Revista Observatório Itaú Cultural*, n.11, São Paulo: Itaú Cultural, 2011.

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

DOMINGUES, João Luiz Pereira; SOUZA, Victor N. de. Programa Cultura Viva: a política cultural como política social? Elementos de análise dos fundos públicos e do direito à produção da cultura. *ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, ENECULT*, v. 5, Salvador, 2009.

DONDERS, Yvonne; LAAKSONEN, Annamari. Encontrando maneiras de medir a dimensão cultural nos Direitos Humanos e no desenvolvimento. *Revista Observatório Itaú Cultural*, n.11, São Paulo: Itaú cultural, 2011.

GRUPO DE TRABALHO DE FRIBURGO. *Direitos Culturais: Declaração de Friburgo*. Friburgo: Universidade de Friburgo, 2007. Disponível em: http://direitoshumanos.gddc.pt/3_20/IIIPAG3_20_4.htm. Acesso em: 25 de novembro de 2017.

GUIMARÃES, Bérqson Cardoso. Fundamentos ético-filosóficos para a preservação dos bens culturais. In: ALMEIDA, Gregório Assagra de; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza (orgs). *Patrimônio cultural*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

KAUARK, Giuliana. Os direitos culturais e seu lugar no plano nacional de cultura do Brasil. In: *Anais do IX ENECULT*, v.1, Salvador: UFBA, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. *Antropologia: uma introdução*. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

MIRANDA, Jorge. Notas sobre cultura, constituição e direitos culturais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, v.47, n.1-2, Coimbra, 2006.

MINISTÉRIO DA CULTURA. *Indicadores Salicweb*. Disponível em: www.cultura.gov.br. Acesso em: 26 de novembro de 2017.

RUBIM, Antônio Albino Canela. Crise e políticas culturais. In: BARBALHO, Alexandre; CALABRE, Lia; MIGUEZ, Paulo; ROCHA, Renata. *Cultura & Desenvolvimento: perspectivas políticas e econômicas*. Salvador: EDFBA, 2011.

RUBIM, Antônio Albino Canela. Plano Nacional de Cultura em debate. *Políticas Culturais em Revista*, REDEPCULT, Salvador, v. 1, n. 2. 2008.

RUBIM, Antônio Albino Canela. Políticas culturais do governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, CECS, Campus de Gualtar, Portugal, [S.l.], v. 1, n. 1. 2013.

SEMPERE, Alfons Martinell. A cidade como espaço privilegiado para os direitos culturais. *Revista Observatório Itaú Cultural*, Itaú cultural, São Paulo. 2011.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini. A cultura como dimensão dos Direitos Humanos e as organizações internacionais que tratam de sua proteção e promoção. *Direito e cultura na encruzilhada da efetividade dos direitos fundamentais*, Virtual books, Pará de Minas. MG. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. rev. e atual. nos termos da reforma constitucional até a emenda constitucional nº 35. de 20 de dezembro de 2001. 19ª edição. São Paulo. Malheiros, 2001.

SILVA, Vasco Pereira da. *A cultura a que tenho direito: direitos fundamentais e cultura*. Coimbra: Almedina, 2007.

SOUZA, Allan Rocha de. Direitos autorais e acesso à cultura. *Liinc em Revista, Laboratório Interdisciplinar em Informação e Conhecimento*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2. 2011.

SOUZA, Allan Rocha de. *Os direitos culturais e as obras audiovisuais cinematográficas: entre a proteção e o acesso*. 2010. 266 folhas. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

UNESCO. *Declaração Universal sobre a diversidade cultural*. Paris. UNESCO, 2002. Disponível em: <http://portal.unesco.org>. Acesso em: 21 de dezembro de 2016.

UNESCO. *Mexico City Declaration on Cultural Policies World Conference on Cultural Policies*. Paris, 1982. Disponível em: <http://portal.unesco.org>. Acesso em: 21 de dezembro de 2016.

VARELLA, Guilherme. *Plano Nacional de Cultura : direitos e políticas culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Azougue, 2014.

ZIMBRÃO, Adélia. Sistemas Nacionais na área de gestão pública: a construção do Sistema Nacional de Cultura. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*, 2009, Brasília. Anais. Brasília: Consad, 2009.