

Por uma reforma da Lei Rouanet

GUNTER AXT*

Certo! Há razoável consenso na conveniência de uma reforma da Lei Rouanet, a Lei Federal e Incentivo à Cultura. Embora se reconheça serem muitos os benefícios auferidos nos 18 anos de vigência da Lei 8.313/91, pretende-se alcançar melhor distribuição dos recursos, concentrados na região Sudeste. Além disso, é preciso estimular empresas e produtores culturais a operarem mais sob o prisma da responsabilidade cultural do que sob a ênfase do marketing rasteiro. Enquanto o marketing persegue a realização de eventos que visam ao reforço imediatista e superficial da marca do patrocinador, a responsabilidade cultural pressupõe permanência e uma gestão comprometida com a ampliação da consciência do cidadão, reforçando a mentalidade crítica e informada de uma sociedade e favorecendo a conversão de recursos materiais e imateriais em riqueza econômica. Claro, empresa sem responsabilidade social não atinge a responsabilidade cultural.

O fato é que, depois de seis anos de espera, sai finalmente o projeto de Governo Federal para a reforma da Lei. Em um gesto de concessão democrática, deu-se ao povo 45 dias para sugestões... 45 dias para debater um mercado que pode chegar a 16,4% do PIB brasileiro...

Sim, mercado! Há ainda uma turma que, sob a ótica de um preconceito aristocrático, reivindica para as artes o reino do completo desinteresse. Esta intoxicação intelectual é socialmente excludente porque nega a dimensão econômica da cultura, campo de produção do simbólico, mas também setor de geração de empregos. Muitos empregos!

Em 1973, John Galbraith antecipou que as artes ganhariam importância econômica. Até então, como sublinhou Françoise Benhamou, os economistas pouco se interessavam por elas. Um estudo pioneiro da ONU mostrou que entre 1980 e 1998 o mercado de bens culturais saltou de US\$ 95 bilhões para US\$ 350 bilhões. Uma pesquisa da PricewaterhouseCoopers, intitulada Global Entertainment and Media Outlook, estimou que entre 2004 e 2008 este mercado cresceria a uma taxa média de 6,8% ao ano, superior, portanto, à previsão do FMI de incremento do PIB global em torno de 5% para o mesmo período. Isto é, a economia da cultura cresce mais do que o PIB global.

Entende-se por mercado de bens culturais a cadeia criativa formada pelo teatro, música, artes visuais, patrimônio histórico, cinema e vídeo, televisão, rádio, mercado editorial, jornais e revistas, software e computação, arquitetura, moda e design e, ainda, publicidade. Segundo o estudo da ONU, 4 de cada US\$ 5 circulavam em 1998 em 13 países, sendo o México então o único membro da América Latina a figurar nesta lista. Esta concentração não apenas exclui a maior parte do planeta, como ainda condensa o campo simbólico da produção identitária. E assim, vai se afirmando uma globalização ancorada na uniformização e na imposição estéticas.

Uma pesquisa da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, de 2006, mostrou que o núcleo desta cadeia no Brasil reúne cerca de 640 mil trabalhadores. Formam-no os artistas, diretores, produtores, músicos, escritores, conferencistas, editores, etc. O conjunto da cadeia, constituído por todos os prestadores de serviço que a atendem, tais como operários de uma gráfica, maquiadores, cabeleireiros, iluminadores, costureiros, transportadores..., mobilizaria 7,6 milhões de pessoas. No núcleo, predominam as micro-empresas, empregando em média 12,2 trabalhadores por unidade. A renda média do trabalhador do setor é 42% superior à média dos outros setores. Enfim, trata-se de um mercado que gira em seu total 381,3 bilhões de reais. Apenas arquitetura, moda e design respondem, juntas, por quase 83% do mercado de trabalho criativo e por

82,5% dos estabelecimentos.

Há, portanto, no Brasil, um vasto campo a ser incrementado. Campo que gera renda, cria empregos, estimula a arrecadação de impostos, dinamiza a economia e fortalece o capital simbólico da Nação, contribuindo em áreas diversas, desde o empoderamento de comunidades populares, por meio da valorização de sua identidade, até a facilitação das relações internacionais.

Nos anos 1980, em meio à crise do estado, percebeu-se no Brasil que era preciso dinamizar o setor. Grosso modo, existem dois modelos de gestão da cultura no mundo. O francês, que tem no estado o protagonista dominante, e o estado-unidense, onde impera o mecenato privado e sequer existe um Ministério da Cultura. Ambos possuem vantagens e desvantagens. A intervenção de um estado democrático na cultura pode facilitar a promoção de ações inclusivas, de reforço à cidadania. A democratização do acesso foi a inspiração que animou a criação do Ministério da Cultura na França, em 1959. Todavia, há quem, como o Conservador-chefe do Departamento de Artes Gráficas do Museu do Louvre, Régis Michel, entenda que o excesso de regulamentação estatal e as instituições oficiais e centralizadas tenham produzido uma verdadeira crise de criatividade na França. O Ministro da Cultura francês Jack Lang tentou reagir consolidando em fins dos anos 1980 um plano de descentralização da administração, mas cujos resultados ainda são considerados tímidos. Por outro lado, o modelo estado-unidense não parece ser exportável, pois ele pressupõe uma tradição social de mecenato espontâneo, milionários minimamente esclarecidos e uma economia pródiga. Combinação rara de se obter.

Capazes de engendrar sínteses engenhosas, os brasileiros erigiram um sistema híbrido, que combina a existência do Ministério e das secretarias de cultura com a renúncia fiscal para estimular o mecenato. Data de 1986 a Lei Sarney, substituída em 1991 pela Lei Rouanet, a qual se somou um grande número de leis estaduais e municipais de incentivo à cultura. A base de cálculo da Rouanet é o imposto de renda, enquanto que o ICMS serve de referência para as leis estaduais e, via de regra, o ISSQN para as municipais. Em 1993, produziu-se ainda uma lei específica para o audiovisual. A renúncia fiscal do poder público ajuda a profissionalizar o setor, a criar empregos e a gerar renda, movimentando uma cadeia produtiva que devolve recursos ao estado sob a forma de impostos. Museus foram erguidos, prédios restaurados, o cinema renasceu das cinzas, orquestras brotaram e se afinaram, bibliotecas se organizaram, etc.

Graças a tais instrumentos, embora estejamos ainda muito distantes do ideal, o mercado cultural brasileiro viveu considerável agitação, sobretudo se o cotejarmos com outros países da América Latina. O Brasil parece já ter ultrapassado o México; a Argentina tenta há vários anos copiar o modelo brasileiro, sem sucesso, enquanto Buenos Aires perde protagonismo no Cone Sul. Até a França implantou um mecanismo de mecenato inspirado na prática brasileira.

Mesmo assim, estima-se que a cultura absorva apenas 1,46% dos incentivos fiscais federais distribuídos no Brasil, contra, por exemplo, a fatia de 29,26% da qual se beneficia o setor de comércio e serviços e cerca de 20% que favorecem a indústria. Em 2006, foram captados R\$ 490 milhões pela Lei Rouanet. Em 2008, ela somou R\$ 800 milhões. Para 2009, os prognósticos são ruins, em virtude da crise financeira, que afastou muitas empresas da ação cultural. Projetos são engavetados, funcionários demitidos, filmes, peças, shows, publicações, seminários

são adiados ou suspensos. Quando se esperava um pacote capaz de defender a cadeia criativa, surge o projeto de reforma da Lei, gerando apreensão e incertezas.

O projeto esvazia importância da cultura, ao revogar a Lei Rouanet, criando um novo dispositivo. O problema é que a recente Lei 11.768/08, de Diretrizes Orçamentárias, estabelece que todo novo incentivo fiscal criado tenha validade de no máximo cinco anos. Assim, como já alertou o advogado Fábio Cesnik, do Instituto Pensarte, o setor cultural mergulharia na transitoriedade, quando hoje usufrui status estratégico, em conformidade com as recomendações da UNESCO para o estímulo à diversidade cultural.

Artigos do PL jogam as definições sobre a concessão dos benefícios para posterior regulamentação. Ora, isto não apenas ameaçaria paralisar a produção cultural, como ainda transfere para o governo enorme poder de determinação. Se hoje os projetos são avaliados numa perspectiva técnica, abre-se a porta para a introdução de critérios subjetivos e nebulosos, o que contraria a prática democrática e republicana.

A proposta reintroduz a escorregadia questão do mérito. Por exemplo, um comitê de notáveis poderia entender que o funk é uma macaquice vulgar da cultura norte-americana, nada tendo a ver com as nossas genuínas manifestações. Mas o que a rapazeada da periferia das grandes cidades diria sobre esta sentença elitista? Lembremos apenas que a capoeira foi combatida pela polícia no século XIX e o samba foi considerado uma chinelagem no início do século XX. Hoje são baluartes da cultura brasileira e até produtos de exportação. Existem centenas de definições diferentes de cultura nos livros especializados. Quem está mais qualificado para escolher a melhor? Na sociedade absolutista, é o rei e a aristocracia. Mas e numa democracia?

O projeto se propõe a recuperar a idéia dos fundos públicos de financiamento da cultura. Ótimo! Mas para isto não é necessário revogar a Rouanet. Basta criar outra lei. A justificativa para substituí-la pelos fundos apóia-se na bem intencionada disposição de combater a centralização dos recursos. Sabe-se que, entre 2002 e 2007, 79% dos benefícios da Rouanet foram captados por propostas originárias dos três estados do Sudeste.

Estas cifras, entretanto, precisam ser bem sopesadas. Em primeiro lugar, parte desta centralização é natural, pois a região abriga 43% da população brasileira e responde por 55% do nosso PIB. Em segundo lugar, sabe-se que muitos projetos propostos no Sudeste são executados em outras regiões, dado que não entra nas estatísticas do MinC. Peças de teatro e exposições itineram, filmes são exibidos em todo o país, e assim por diante.

Finalmente, se o Governo considera esta concentração nefasta, por que nada faz para combatê-la, usando os instrumentos que já possui? O Fundo Nacional de Cultura, que existe para equilibrar a distribuição, investiu no mesmo período 51% de seus recursos no Sudeste! Com uma fatia pífia de 0,6% do orçamento da União, o desprestigiado MinC se vale dos valores do FNC para financiar as instituições que mantém no eixo Rio-SP, quando deveria exigir à Fazenda aumento de suas rubricas. Este quadro melancólico, aliás, revela o perigo de submetermos os recursos de fundos ao Ministério da Fazenda. Atualmente, os recursos da Rouanet escapam ao contingenciamento, o que é uma das raras garantias de estabilidade para o setor cultural, como registrou Kluk Neto, do Instituto Abril.

Além disso, sabe-se que enquanto os seis maiores investidores privados destinaram pela Rouanet nestes cinco anos R\$ 600 milhões, as seis maiores estatais investiram R\$ 1,2 bilhão em renúncia fiscal. Por que não distribuem seus recursos da maneira sonhada pelo governo? O que impede a Petrobrás de investir mais no Rio Grande do Sul e no Piauí? Ora, o próprio governo é centralizador, como bem já demonstra a experiência francesa.

É ingenuidade achar que na base do canetaço os outros estados serão melhor afortunados. A questão central é saber por que apenas 5% das 400 mil empresas brasileiras que podem investir em cultura de fato o fazem. A resposta passa pelo nível de consciência e de comprometimento social do empresariado, que, em matéria de cultura, ainda são rasos. Neste caso, deveria o MinC trabalhar para esclarecer este pessoal. Claro, além disso, empresário sonegador, não vê com bons olhos os transpa-

rentes mecanismos de renúncia fiscal. Leão neles!

A mudança de mentalidade é possível. Muitas empresas montaram departamentos e institutos próprios para desenvolver políticas de gestão com alto grau de responsabilidade. Perceberam que o marketing trazia, ao fim e ao cabo, poucos benefícios para o entorno comunitário. E muitas vezes gerava frustração com relação à marca. Mudaram a ótica. São um exemplo a ser emulado, e não combatido.

Estas experiências comprovam que os projetos sob os auspícios da Lei não badalam apenas os artistas famosos, como muitos acreditam, mas também apóiam diversas ações comunitárias. Algumas empresas mais atentas lançam estas conquistas em seus balanços sociais. E, em números absolutos, o predomínio é de projetos de porte médio ou pequeno. Em 2007, 65% dos projetos viabilizados pela Rouanet estavam abaixo de R\$ 200 mil. O caríssimo e já anedótico caso do Cirque de Soleil foi aprovado pelo próprio MinC, que se absteve de cobrar acessibilidade ao grande público e agora usa um erro seu como justificativa para enterrar a Rouanet.

Na outra ponta, para que os empresários possam investir, é necessário que existam bons produtores. Ora, ao invés de pretender resolver as distorções de maneira providencial, o MinC poderia se associar ao Ministério da Educação para estimular cursos de especialização nesta área. No Rio Grande do Sul, por exemplo, há um mantido pela UFRGS e outro pela UNILASALE. Quantos cursos de formação de gestores existem no Amapá? Por que o governo não apóia sistematicamente iniciativas de cursos à distância?

Sustenta, ainda, o governo que apenas 3% dos proponentes, estabelecidos no eixo Rio-SP, captaram 50% dos recursos da Rouanet em cinco anos. Esta realidade poderia ser modificada com a formação de novos agentes e com a redefinição das prioridades das estatais. Todavia, não vejo um mal assim tão grande na existência dos grandes captadores. Eles empregam uma multidão, fazem girar toda uma economia e alcançam vasto público. Dispondo de recursos expressivos, conseguem produzir projetos sofisticados e altamente profissionalizados, o que também é importante. Tratam-se de grandes instituições, centros culturais, produtoras, muitos dos quais desenvolvem múltiplas ações, tais como exposições, filmes, seminários, livros... Não é possível fazer tábula rasa desse universo. Cultura é o artesanato da pequena comunidade popular; mas também são as grandes produções.

Estou de acordo, em tese, que o abatimento de 100% sobre o valor investido pelo patrocinador pode ser substituído por uma fórmula pela qual as empresas ampliem a sua contrapartida. Atualmente, 90% dos projetos usam 100% de abatimento. Mas o PL reduz dramaticamente o volume de benefícios do imposto de renda sem forjar uma nova filosofia. Joga-se a criança fora junto com a água do banho. Se aprovado, é evidente que as empresas vão preferir investir no esporte, por exemplo, ou no audiovisual. Os outros setores da cultura irão fenecer.

Muito mais efetivo seria o Governo propor um sistema de faixas de abatimento. Usufruiriam 100% de isenção, por exemplo, aquelas empresas que conseguissem conquistar um selo de responsabilidade cultural, a ser, evidentemente, criado. A responsabilidade cultural é diferente do mérito: ela pode ser mensurada, assim como se avalia a responsabilidade social no Brasil. Nos Estados Unidos, há experiências destacadas neste sentido, como a do Business Commitee for the Arts. Também há na França, como mostra o Observatório de Políticas Culturais de Grenoble.

O sistema de faixas também poderia contemplar aquelas empresas que lucram menos e que hoje não podem participar da Lei. Assim, ter-se-ia, por exemplo, que o abatimento pode variar de 4% (para as que lucram mais de R\$ 7 milhões) a 35% (para as que lucram R\$ 1 milhão) do imposto de renda devido. Isto alargaria o universo potencial de patrocinadores, favorecendo, em especial, as médias e pequenas comunidades do interior.

O governo quer também limitar a 30% do valor do projeto o conjunto dos itens constituídos por elaboração, divulgação, captação e administração. A idéia parece-me muito apropriada para os grandes projetos, mas vem em prejuízo dos pequenos. O músico que deseja gravar o seu CD, por exemplo, não poderá mais terceirizar tarefas administrativas, pois não achará profissionais dispostos a serem mal remunerados. Pre-

cisará fazer tudo ele mesmo, o que lhe roubará tempo e energia de criação.

O governo também pretende concentrar a sistemática de apresentação de projetos e concessão de benefícios por editais. Ora, se o MinC hoje já está congestionado com o sistema de fluxo contínuo, imagine o caos que não será gerado com os editais? Uma espera que poderá inviabilizar muitas iniciativas.

É certamente muito bem vinda a idéia de criação da Loteria Cultural, assim como a instituição de Vale Cultura para os trabalhadores com carteira assinada. A Loteria pode financiar os fundos e o Vale ampliaria a acessibilidade e o consumo de cultura. Mas nem uma dessas meritórias iniciativas precisa revogar a Rouanet para ser criada.

Duas outras questões centrais que afligem a cultura no Brasil não são tangenciadas pelo PL. Em primeiro lugar, o MinC precisaria estar melhor estruturado e aparelhado. É lamentável que não tenhamos um observatório público da cultura. Faltam pesquisas confiáveis que seriam fundamentais para guiar as políticas do setor. Por exemplo: onde exatamente um dado projeto foi captado? Onde foi executado? Qual o seu real impacto social? Quanto imposto efetivamente gerou? Quantos empregos e serviços contratou?

Por outro lado, a grande fragilidade estrutural da Rouanet é que ela constringe o universo cultural a se financiar no curto prazo. Os proponentes precisam enviar propostas anuais. Seus cronogramas de execução contemplam orçamentos para 12 meses. Ora, como constituir instituições sólidas na cultura com base neste imediatismo? Pela sua natureza específica, a cultura demanda investimentos e programas de longa duração. A Lei Rouanet não foi desenhada para isto e não há outro diploma que o permita. Diante disso, se fortalece a tendência à eventomania.

A solução seria criarmos novos instrumentos, como uma legislação que incentive a formação de fundos de endowment. Estes fundos estão na base da ação dos grandes museus norte-americanos. São eles que

garantem autonomia administrativa e, no limite, independência conceitual a estes museus. O MoMa, por exemplo, pode hoje, se necessário fosse, funcionar durante anos sem cobrar ingressos, vivendo apenas de seus fundos. Tais fundos financiam não apenas museus, mas também institutos de estudos e de pesquisas.

Outro mecanismo frutífero é a Lei da Dação, um dos fundamentos da política cultural na França, aprovada em 1968. Foi ela que viabilizou a formação de importantes acervos, como o do Museu Picasso ou parte significativa do Museu D'Orsay, ambos em Paris. Por ela pode-se pagar o imposto de heranças e transmissão de propriedades por meio da dação de obras de arte com alto valor cultural agregado. Em 40 anos, ela vitaminou o turismo cultural, embalou o mercado de galerias e de críticos de arte, garantiu a manutenção dos bens culturais no País, produziu um acervo de valor incalculável e trouxe para as declarações de imposto de renda um amplo leque de bens móveis - tais como jóias, quadros, esculturas, livros, mobiliário e tapetes - que até então eram sub-declarados.

Enfim, podemos e devemos reformar a Lei Rouanet. Mas não há por que aboli-la, pois os benefícios que ela trouxe são muito superiores às distorções que tem produzido. Além disso, parte das distorções mais graves que existem no mercado cultural não será corrigida via Lei Rouanet. É preciso desenvolver outras ações e criar novos instrumentos que venham se somar aos já existentes. As soluções para a cultura estão hoje muito mais em ações complementares à Rouanet do que nela própria.

* **Historiador**