

Eficácia da lei Federal 8.213/91 na efetividade dos direitos culturais

ANA Lúcia Aragão

RESUMO

O presente trabalho buscou examinar a eficácia das leis de incentivo à cultura. Partiu dos Direitos Culturais previstos nos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, examinou a previsão constitucional e, a partir daí, a delimitação do papel do Estado traçado pela Constituição Federal de 1988 com vistas a dar efetividade a esses direitos. Foi feita a análise da 8.313/91 a fim de averiguar a sua eficácia. Como diagnóstico foi constatado que a citada norma incrementou a produção cultural no país, demonstrando, nesse sentido, a sua eficácia, mas, a distribuição dos recursos se deu de forma desigual entre as Regiões do país e, ao mesmo tempo, ainda se confunde com política cultural, o que se mostra equivocado, na medida em que as normas são apenas de instrumentos de efetivação de direitos.

Palavras-chave: Direitos Culturais. Constituição. Leis.

*Servidora Pública Federal – TRT 5ª Região Licenciada em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia Graduada em Direito pela Universidade Católica do Salvador Especialista em Direito do Estado pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia Email: alaragao@uol.com.br

1. INTRODUÇÃO O presente estudo tentará demonstrar a eficácia das leis de incentivo à cultura na efetividade dos Direitos Culturais. Para tanto, parte duma tentativa de conceituação do termo cultura, visando aproximar-se, ao máximo, do quanto previsto no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, para, em seguida, tratar dos direitos culturais, matéria por demais ampla e abrangente, tendo em vista que envolve o estudo da proteção do patrimônio cultural e das manifestações culturais, do acesso democrático à cultura e aos bens culturais, da defesa da língua, dos direitos autorais, do regramento legal da cultura, enfim, um campo por demais vasto. No presente caso, contudo, o estudo partirá da inserção dos direitos culturais na classificação histórica de dimensões de direitos e sua previsão nos instrumentos internacionais e na Constituição Brasileira. Guiando-se, assim, pelo que prevê a nossa Carta Política, o estudo pretende traçar as atribuições do Estado em termos de efetividade dos direitos culturais, ou seja, o papel do Estado e, por fim, examinar a eficácia da Lei 8.313/91, principal diploma federal de incentivo à cultura.

2. DIREITOS CULTURAIS

Antes de adentrar nas questões propostas envolvendo os direitos culturais, se faz necessário tentar estabelecer o conceito de cultura, especificamente conforme a previsão constitucional. Defende Santos (1994, p.p 24-25) a existência de duas concepções básicas do termo. Uma que diz respeito a tudo o que caracteriza a existência da vida social de um povo ou nação ou mesmo de grupos duma sociedade. A segunda se refere ao conhecimento, às idéias e crenças, e ainda às maneiras como elas existem na vida social. Do relacionamento destas duas concepções, defende o autor, é que se origina a concepção de cultura que é objeto de estudo das sociedades contemporâneas, chegando à síntese de que cultura é uma dimensão do processo social, da vida e da sociedade. O que se observa da lição do autor é uma conceituação abrangente de cultura, com valorização da vertente antropológica do termo, o que, para o estudo específico do ordenamento jurídico, não se mostra adequado, tendo em vista a necessária delimitação no contexto jurídico-normativo. Reale (2006, p. 26), por sua vez,

assim define a cultura (...) conjunto de tudo aquilo que, nos planos material e espiritual, o homem constrói sobre a base da natureza, quer para modificá-la, quer para modificar-se a si mesmo. É, desse modo, o conjunto dos utensílios e instrumentos, das obras e serviços, assim como das atitudes espirituais e formas de comportamento que o homem veio formando e aperfeiçoando, através da história, como cabedal ou patrimônio da espécie humana. Por outro lado, Silva (2001, p. 20) alerta: É necessário, porém, acautelar-se para não se dar um conceito muito estrito de cultura, considerando-a apenas como o que é criação artística ou intelectual; a Constituição quer mais do que isso, pois, se é certo que a cultura inclui esse tipo de atividade humana, não se limita a ela. Mas também não há de ser um conceito muito elástico de cultura, onde tudo é absorvido pelo cultural, e então a proteção constitucional da cultura ficará sem parâmetro que delimite a sua incidência

. A Constituição Federal de 1988, na seção que trata da cultura, prevê a proteção e garantia dos direitos culturais. Nota-se, assim, que não foi utilizado o termo direito à cultura, considerado um dos direitos culturais. Também é omissa a Constituição quanto à conceituação de cultura, dando margem, portanto, a um conceito aberto. Porém, tendo em mira a questão específica a ser abordada no presente estudo, cultura refere-se às expressões criadoras da pessoa e dos grupos sociais, das projeções da criatividade humana, imateriais ou materializadas em suportes expressivos. Pois bem, no que concerne à classificação das dimensões de direitos humanos, os direitos culturais situam-se entre os direitos de segunda dimensão, juntamente com os sociais e econômicos. Esses direitos de segunda dimensão fundam-se na idéia de igualdade e demandam uma ação positiva por parte do Estado. Para Barroso (2006, p. 97), sua consagração marca a superação de uma perspectiva estritamente liberal, em que se passa a considerar o homem para além de sua condição individual, trazendo para o Estado certos deveres de prestações positivas, destinadas a neutralizar as distorções econômicas. Necessário já destacar que os direitos culturais têm papel de destaque no aprimoramento da democracia, nesse sentido, a democracia cultural conduz ao aprimoramento da democracia política, na medida em que o indivíduo, ciente do seu papel no mundo, inserido socialmente e participante da vida cultural, também é mais ativo politicamente. Ademais, a cultura, reconhecidamente, é fator preponderante para o desenvolvimento, mesmo porque a cultura também favorece o crescimento econômico, diante da sua significativa capacidade de produção de bens, emprego e renda.

2.1 A previsão dos direitos culturais nos instrumentos internacionais

No que tange aos instrumentos internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, fruto do contexto pós-guerra e marco da internacionalização dos Direitos Humanos,

dispõe, no seu art. 22, que todo ser humano, como membro da sociedade, deve ter assegurados os direitos culturais, considerados indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. Já o art. 27 enfatiza o direito das pessoas de participar e fruir dos benefícios da cultura, ao dispor que todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade e ter acesso às artes e ao progresso científico.

Outros instrumentos internacionais se sucederam, com vistas a “juridicizar” a Declaração, dada a ausência de força jurídica obrigatória e vinculante, como informa Piovesan (1998, p. 82). Somente em 1966, foi concluída a elaboração do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que correspondem a desdobramentos da Declaração, prevendo obrigações legais para os Estados-partes, no caso de descumprimento dos direitos ali previstos. E o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, estabelece, em seu art. 2º, o compromisso dos estados membros na adoção de medidas, por esforço próprio ou por cooperação internacional, no sentido de assegurar o exercício desses direitos, incluindo expressamente a adoção de medidas legislativas.

Por outro lado, em 1986, foi elaborada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, que em sua exposição de motivos já anuncia a importância da promoção dos direitos culturais para o desenvolvimento.

A Conferência Geral da UNESCO, em 2001, produziu a Declaração Universal da Unesco sobre a Diversidade Cultural, tendo como princípios a proteção da diversidade cultural dos povos e a democratização da produção e do acesso aos bens culturais, estabelecendo ainda o plano de ação para a plena aplicação das disposições nela previstas. Em seguida, como forma de efetivar esta declaração, foi celebrada, em 2005, a Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, ratificada pelo Brasil, prevendo adoção de medidas efetivas, pelos Estados-partes, com vistas ao encorajamento à criação, produção, difusão e distribuição das próprias expressões culturais, bem como ao acesso a essas produções.

2.2 A previsão dos Direitos Culturais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

A atual Constituição Federal, ao tratar de cultura, anuncia sua importância e necessidade de proteção, bem como define o papel do Estado como incentivador e fomentador das atividades culturais. Apesar de vários dispositivos dispersos na Constituição tratando de cultura, o interesse aqui se volta às previsões do art. 215 e 216. O caput do art. 215 estabelece o papel do Estado, ao prever: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.” Já o § 3º do art. 216 dispõe que “A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.”.

Por meio da Emenda Constitucional nº 48/2005 foi acrescentado o §3º ao art. 215, determinando a elaboração do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando o desenvolvimento da cultura do país, por meio de ações integradas do Poder Público, devendo ser ressaltado que o texto do Plano se encontra em fase de discussão entre o Poder Público, representado pelo Ministério da Cultura e a Sociedade Civil Organizada.

Assim, a Constituição Federal de 1988, ao determinar a elaboração do Plano Nacional de Cultura, determinando ainda a elaboração de lei com o intuito de incentivar a produção cultural, lançou as bases em que se firma a política de garantia da efetividade dos direitos culturais, sendo importante ressaltar que o caminho legal é um dos instrumentos de efetividade desses direitos, o que não exclui, ao contrário, é dependente de políticas públicas e do monitoramento dessas políticas. Cumpre esclarecer ainda, que, em matéria de cultura, a Constituição estabeleceu uma competência comum entre os entes da Federação, no que concerne à proteção do patrimônio cultural e viabilização do acesso à cultura, conforme prevê os incisos III, IV e V do art. 23. Em matéria legislativa, porém, a competência é concorrente entre a União, que estabelecerá as normas gerais, e os Estados e Distrito Federal, conforme art. 24. No entanto, em vista da competência comum entre os entes federados, anunciada no art. 23, ao Município também incumbe legislar sobre a matéria, a fim de efetivamente desempenhar o papel que lhe foi destinado. Em termos de viabilização da produção de bens culturais, além da legislação federal de incentivo, alguns Estados e Municípios dispõem de legislação própria, a exemplo do Estado da Bahia[1] e do Município de Salvador[2], por meio da dedução fiscal dos impostos de suas competências.

3. O PAPEL DO ESTADO E DAS LEIS DE INCENTIVO

Em apertada síntese, o papel do Estado, no âmbito dos direitos culturais, situa-se em três órbitas distintas, porém integradas, conforme disposição constitucional: a) defesa e proteção das manifestações da cultura nacional e do patrimônio cultural; b) incentivo à produção cultural; c) difusão e democratização do acesso aos bens culturais.

As leis de incentivo, dessa forma, fazem parte do programa de promoção de cultura, que deve sempre ser pautado na idéia de democracia cultural, a fim de evitar que o Estado interfira no processo criativo ou conduza a uma cultura oficial. No que concerne à eficácia dos instrumentos legais, destaca-se a lição de Nader (1997, p.p. 72-73), para quem Lei eficaz é aquela que provoca as conseqüências sociais almejadas por seu autor ao elaborá-la. Ao programar um conjunto de normas, o órgão criador tem por mira atender à realidade social, que apresenta algum tipo de problema.

O instrumento normativo é um instrumento técnico capaz de resolver a questão. Como processo de adaptação social, o Direito é estabelecido de acordo com a situação histórica, sob medida para os fatos que desafiam o administrador. No entanto, é de se ressaltar, também, que o Direito destina-se não só a regular as condutas sociais como também se propõe a implementar situações jurídicas novas, provocando conseqüências sociais reclamadas pelo contexto social e político no qual se inserem. Nesse sentido as leis de incentivo à cultura, que têm como escopo proporcionar a promoção da cultura e a produção de bens e atividades, necessitam de investimento e o Estado, com recursos diretos, não poderia implementar. O presente estudo agora se volta à análise da Lei Federal 8.313/91, concebida para incentivar investimentos em projetos culturais. Instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, que tem como um dos escopos, conforme inciso I do art. 1º, “contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;”. É formado por três mecanismos: o Fundo Nacional de Cultura - FNC, o Incentivo Fiscal ou mecenato, e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - FICART. O Fundo Nacional de Cultura destina recursos a projetos culturais por meio de empréstimos

reembolsáveis ou cessão a fundo perdido. Destina-se a projetos que explorem propostas de enfoque regional; que enfatizem a diversidade cultural brasileira; que contribuam para a preservação do patrimônio histórico e cultural; que favoreçam a coletividade, num processo multiplicador e que tenham menor potencial de sustentabilidade econômica. É constituído dos recursos elencados no art. 5º da Lei. O FICART possibilita a criação de fundos de investimentos culturais e artísticos, sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos, conforme disposição do art. 8º. É um mecanismo que ainda não logrou implantação. Finalmente, o incentivo fiscal ou mecenato viabiliza benefícios fiscais para investidores em projetos culturais sob forma de doação ou patrocínio. Na hipótese de patrocínio, definido no inciso II do art. 23 da lei, a empresa adianta ao produtor a verba destinada à atividade cultural e é reembolsada pelo governo mediante renúncia fiscal. Nas hipóteses de projetos culturais enquadrados no artigo 18, as pessoas jurídicas podem abater do imposto de renda 100% do valor incentivado, nos limites e nas condições estabelecidos na legislação do imposto de renda vigente, independentemente da forma de incentivo. Caso o projeto cultural, incentivado por patrocínio, enquadre-se no artigo 26, o incentivador pode deduzir do imposto devido até 30% do valor incentivado, obedecendo aos valores máximos de dedução estabelecidos anualmente pelo Presidente da República, e o valor incentivado pode ser lançado como despesa operacional, o que ocasiona uma redução indireta de impostos federais. No caso de patrocínio por pessoa física, a renúncia pode alcançar até 100%, quando o projeto cultural apoiado enquadrar-se no artigo 18, com o aproveitamento do benefício na data de apresentação da declaração de ajuste anual do imposto. Se o projeto cultural, incentivado por patrocínio, enquadrar-se no artigo 26, as pessoas físicas poderão deduzir até 60% do valor incentivado, obedecendo ao limite fixado anualmente. A doação consiste na transferência definitiva de bens ou numerário do contribuinte à pessoa física ou jurídica para aplicação em projeto ou atividade cultural, sem que haja finalidade promocional direta. No caso das pessoas físicas, a dedução é de oitenta por cento das doações; no caso das pessoas jurídicas, tributada com base no lucro real, quarenta por cento das doações, podendo ainda ser lançada como despesa operacional. Necessário esclarecer, por fim, que as deduções previstas na Lei 8.313/91, sejam em decorrência de doações ou patrocínio, se destinam a projetos culturais cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais deles resultantes sejam abertas, sem distinção, a qualquer pessoa, se gratuitas, e a público pagante, se cobrado ingresso, sendo vedada a concessão de incentivo a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a coleções particulares ou circuitos privados que estabeleçam limitações de acesso[3], e desde que previamente aprovados pelo Ministério da Cultura. Dos dados disponíveis no Ministério da Cultura[4] acerca da captação de recursos via mecenato, algumas conclusões podem ser extraídas, tomando como parâmetro apenas as regiões Nordeste e Sudeste. No ano de 1999, a captação de recursos em todos os Estados da Região Nordeste totalizou R\$ 12.199.908,36, enquanto no ano de 2007, na mesma região, o volume de captação correspondeu a R\$ 60.335.653,31, o que representa um aumento expressivo, sem dúvida. No entanto, a região Sudeste captou, no ano de 1999 R\$ 175.240.466,72, e no ano de 2007 R\$ 767.305.505,02. Esses dados só confirmam a histórica desigualdade entre as regiões, com uma assombrosa concentração de investimentos na região Sudeste, e que se explica por diversos fatores, que vão desde a discrepância econômica e concentração territorial das empresas investidoras até o nível educacional da população, que influencia diretamente na qualidade dos profissionais, sem olvidar também da ausência de instituições e aparatos culturais na região que ainda se

encontra em situação desfavorável, o que reclama, sem dúvida, uma atuação mais presente do Estado. Elucidativa a visão de Chauí (2006, p.136), quando, ao tratar da nova relação do Estado com a cultura, defende que o processo de criação deve ser entendido como trabalho, que exige condições materiais para sua realização e que a cultura deve ser concebida como um direito do cidadão, cabendo ao Estado assegurar o direito de acesso à fruição das obras culturais produzidas e de participação nas decisões sobre políticas culturais. Não se pode perder de mira que as leis de incentivo à cultura foram criadas para tornar efetivos os direitos culturais, daí a necessidade de metas e critérios para aferir a concretização destes direitos, por meio do controle de todas as etapas da cadeia produtiva dos bens culturais financiados com verbas públicas, bem como do acesso e do impacto social provocado, de modo a atender o direito constitucional da democratização da produção e do acesso aos bens culturais. Sendo assim, as necessidades de revisão normativa são constantes, no entanto, a real efetividade que se pretende alcançar com as leis de incentivo depende muito mais do manejo que se faz delas. As normas não têm vida própria, e no âmbito da cultura dependem de um programa de cultura, que se traduz em objetivos e metas a serem alcançados, tendo sempre em mira os objetivos traçados pela Constituição Federal. Percebe-se que as leis de incentivo lograram êxito no alcance da eficácia jurídica, na medida em que representam um essencial instrumento para o incentivo da produção, porém a eficácia social ainda é limitada. Primeiro porque os investimentos ainda estão em processo de concentração; segundo porque não está contemplada ainda a fruição democrática dos bens culturais, o que justifica a mudança implementada no parágrafo único do art. 2º da Lei 8.313/91.

4. CONCLUSÃO

pleno exercício dos direitos culturais só poderá existir com a ação positiva do Estado, no sentido de apoiar e incentivar as manifestações culturais. As leis de incentivo, especificamente a Lei 8.313/91, incrementaram a produção de bens culturais no Brasil, fato demonstrado por meio dos números que foram exibidos, porém de forma desigual - o que revela as desigualdades que persistem no território brasileiro, com a concentração de investimento na região Sudeste. Deve ser ressaltado também que as leis não podem ser confundidas com política cultural. Este equívoco se fez presente desde a criação das normas, com a transferência para a iniciativa privada do poder de decisão no que investir. O aprimoramento da

política de fomento, por meio de planejamento estratégico e políticas integradas, que visem a democratização dos investimentos e do acesso, se faz urgente.

Em suma, em se tratando de um Estado Democrático de Direito, em que se reconhece a importância da cultura, de nada adiantaria tratar de incentivo à produção de bens culturais, sem que a população tenha amplo acesso a esses bens.

Como destacado, os instrumentos internacionais prevêm o acesso aos bens da cultura como direito fundamental do indivíduo, e a democratização desse acesso aos bens e aos investimentos depende também da intervenção estatal, seja na medida em que promova a valorização e manutenção da cultura dos diversos grupos formadores do povo brasileiro, seja por meio de políticas diretas, com a capacitação dos agentes de cultura, o que vêm sendo implementado pelo Ministério da Cultura. Não se pode esquecer do fomento direto e da construção de espaços destinados à cultura, como museus, bibliotecas, teatros, cinemas, com acesso facilitado para as diversas camadas da população, feitos por meio de incentivo a projetos oriundos da iniciativa privada que visem a facilitar a democratização do acesso aos mais diversos bens culturais.

9. REFERÊNCIAS BARROSO

, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. BRASIL. Lei 8.313 de 23/12/1991 Restabelece princípios da Lei 7.505, de 02 de Julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac e dá outras providências. DOFC pub 24/12/1991 030261 1 Diário Oficial da União. BRASIL. Relatório de Captação de Recursos por ano, região, uf, área e segmento. Disponível em <http://www.cultura.gov.br>. Acesso em 1º/9/2008. CHAUÍ. Marilena. Cidadania Cultural. O Direito à Cultura. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2006. NADER. Paulo. Filosofia do Direito. 7ª ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1999. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br> – acesso em 25/1/2008. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal

dos Direitos Humanos de 1948. Disponível em – acesso em 25/1/2008. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Disponível em

<http://www.direitoshumanos.usp.br>

– acesso em 25/1/2007. PIOVESAN, Flávia. A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Temas de Direitos Humanos. São Paulo: Max Limonad, 1998. REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 27ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. SANTOS, José Luiz dos. O que é cultura. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1994. SILVA, José Afonso da. Ordenação Constitucional da Cultura. São Paulo: Malheiros, 2001. _____. Comentário Contextual à Constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural. Disponível em

<http://www.unesco.org.br>

– acesso em 25/1/2008. UNESCO. Convenção Sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais. Disponível em

<http://www.unesco.org.br>

– acesso em 10/7/2008.

[1]

Lei Estadual 7.015/1996 – Fazcultura.

[2]

Lei Municipal 6.800/2005

[3]

Parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei 8.313/91, com a redação alterada pela Lei 11.646/2008.

[4]

Relatório estatístico comparativo da captação de recursos por ano, região, UF e segmento, de 1999 a 2008, disponível no site do Ministério da Cultura.