



Políticas culturais na gestão de Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort: as leis de incentivo e a mercantilização da cultura

Karoliny Leandro de Paiva¹ 

¹ Graduada e mestre em História Social pelo Programa de Pós-graduação em História Social da Universidade Federal do Ceará. Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico. E-mail para contato: karolinyleandrodepaiva@gmail.com.

² O recém-criado Ministério da Cultura (MinC) foi uma das principais instituições culturais que sofreram durante a gestão presidencial de Collor. Por meio de medidas provisórias, Collor estabeleceu um rol de instituições culturais que deveriam ser extintas, o MinC foi a principal delas, como Ministério, sua extinção visava desmontar nosso principal aparato cultural. A justificativa apresentada era de “modernizar o Estado” e a administração pública, essa “modernização” estava ligada a uma reforma fiscal, patrimonial e administrativa. É muito comum na trajetória das políticas públicas de cultura uma certa resistência ao setor, a própria literatura das políticas de cultura mostra como para muitos políticos a cultura e tudo que lhe circunscreve não é uma estratégia vantajosa para o Estado. A extinção do Ministério da Cultura em 1990 ilustra bem essa atitude.

INTRODUÇÃO

Quando ascendeu à presidência do Brasil em 1995, Fernando Henrique Cardoso (FHC) teve uma difícil missão, no que diz respeito, principalmente, ao setor cultural: reestruturar o Ministério da Cultura (MinC), que fora extinto durante a presidência do ex-presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992)², e criar políticas voltadas à área cultural. O cenário político nacional ainda estava tenso, pois FHC recebeu o governo das mãos do vice-presidente Itamar Franco, uma vez que Collor renunciou à presidência do país, ainda durante seu processo de impeachment.

Tanto Itamar Franco (1992-1995) quanto FHC receberam uma herança ingrata no que diz respeito ao setor cultural brasileiro. Além de terem a responsabilidade de reestruturar o setor cultural do país, tiveram que encarar uma novidade: a política de cultura no contexto democrático, quando ela não funciona de maneira tão clara como uma ferramenta de controle social tal qual acontecera na Ditadura civil-militar de 1964, por exemplo.

Como sabemos, em contextos não democráticos, a cultura e seu gerenciamento são usados a favor da máquina estatal, uma vez que a cultura funciona como uma ferramenta para o Estado. Há censura, sem dúvidas, mas, além disso, a regulação de uma política cultural é uma área que nenhum regime de exceção deixa correr livremente. Para esses regimes, a cultura deve ser trabalhada e organizada por meio de duas estratégias: a censura e a propaganda.

O mesmo não acontece em governos democráticos, já que o Estado não se utiliza (ao menos não de forma aberta e radical) dessas estratégias e lógicas de controle social. A partir de então, a cultura passa por uma transformação em sua regulação. Torna-se novo como o Estado a gerenciará e predomina a tônica de associá-la ao mercado. José Álvaro Moisés, ao analisar a *Estrutura Institucional do Setor Cultural no Brasil* (2001), nos mostra como há uma contraposição frontal entre Estado e mercado em face das necessidades

de custeio das artes e da cultura, esse dilema, segundo Moisés, teria de ser resolvido a favor do mercado.

Mas não se pode dizer que o fim da Ditadura significou um momento de plena autonomia do setor cultural. Em contextos democráticos, outros desafios se colocam, a cultura não tem autonomia, é como se ela fosse sempre subutilizada. As políticas de cultura são quase sempre utilizadas como trampolim, associadas como subalternas a outras áreas da Esplanada dos Ministérios, impulsionando outras políticas públicas, seja a educação, o turismo ou (o que mais se destacou nos governos FHC e Collor) o mercado.

WEFFORT E SEU PAPEL À FRENTE DO MINISTÉRIO DA CULTURA

Intitulado *Mãos à obra, Brasil*, o plano de governo de Fernando Henrique Cardoso se concentrou no que ele compreendia como *um novo projeto de desenvolvimento e na construção do novo país*. Não é recente, obviamente, o ato de se recorrer a esses recursos discursivos, que apelam para a ideia de novidade nesses momentos de transição de governos; sobretudo quando o governo que ascende quer inaugurar sua gestão com ares de distinção (e não de continuidade) em relação àquele que o precedeu.

Na proposta de FHC, a cultura, ao contrário da proposta de Collor³, tinha espaço garantido. No capítulo V – “A parceria Estado-Sociedade”, o plano afirma que:

A atividade cultural gera riqueza e emprego, valoriza os recursos naturais e o patrimônio histórico, incentiva o espírito crítico, promove a criatividade e a inovação. Investir em cultura, do ponto de vista do governo, significa apoiar e incentivar a preservação, a criação, a divulgação e a participação de todos nos aspectos culturais da vida social. Significa também estender as perspectivas da política cultural aos campos da educação e da comunicação, bem como das atividades econômicas, gerando riqueza e produzindo mais cultura (Brasil, 1995, p.92).

O plano de governo⁴ colocou a questão cultural em destaque; e prometia que o governo de Fernando Henrique teria uma participação intensa e imediata na reabilitação das instituições culturais e na recomposição das estruturas e serviços de apoio à preservação do patrimônio e de incentivos às artes (Brasil, 1995). Não se pode esquecer que FHC era um intelectual ligado às Ciências Sociais, assim como sua esposa, Ruth Cardoso, sendo também ela renomada professora universitária. Essa trajetória do casal, em alguma medida, criava uma expectativa, tanto por parte de intelectuais quanto por parte de outros agentes ligados ao setor cultural, que houvesse alguma atenção dada à cultura.

O plano de FHC para a cultura almejava colocá-la em lugar de destaque, dando-lhe o protagonismo que o setor merece, no entanto, sabemos que pouco do que fora planejado foi posto em prática. Das propostas para o setor, podemos

3 O plano de governo de Fernando Collor, intitulado *O Brasil aberto ao mundo* (1990), não menciona em nenhum momento que espaço seria ocupado pela cultura. A principal proposta de Collor para o Brasil, concentrava-se em um único caminho: a economia. Collor apoiava-se na ideia de modernizar a economia e o Estado, na prática, no entanto, o que se pode constatar é a velha maneira de se fazer política, Collor revelou-se cercado por acordos de toda ordem, por personalismos idiossincráticos e pelo uso privado de seu poder como representante de Estado. Postura levemente diferente teria FHC, principalmente, nas políticas que tratam de cultura e educação. FHC compreendia a importância desses temas, intelectual que sempre foi, podemos pensar que sua sensibilidade no que diz respeito às políticas de educação e cultura era mais latente do que a demonstrada por Fernando Collor.

4 Ver Cardoso, 2008.

assinalar a manifestação de algumas delas, como a experiência da Lei Sarney (Brasil, 1986), extinta por Collor e depois concebida com outro modelo e legislação, a Lei Rouanet (Brasil, 1991), que foi reaproveitada pela gestão de FHC.

Como todas as propostas de campanha, algumas das metas encontraram vigor em sua implementação, outras perderam um pouco a força e outras encontraram bastante dificuldade de implementação. No plano teórico as metas possuem tenacidade, o problema é a capacidade de encontrarem essa mesma força na prática. Seja por clareza, não das metas, mas, dos mecanismos e processos envolvidos em sua execução, seja pelo aporte insuficiente de recursos (públicos e privados), o fato é que muitas das metas para a cultura não saíram do papel.

No plano teórico havia manifestação para o incentivo à área cultural, porém sabemos que a configuração adotada foi outra. De acordo com Lia Calabre:

[...] na gestão do ministro Weffort, as discussões e propostas de implantação e de elaboração de políticas de cultura praticamente desapareceram da prática governamental. Foi um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo (Rouanet e do Audiovisual) – ação que esteve em consonância com a política neoliberal implantada pelo presidente Fernando Henrique, cujo principal exemplo foi a política de privatização das empresas estatais das mais diversas áreas (2009, p. 114).

É interessante notar como, ainda no plano de governo, a manifestação de políticas públicas para a cultura são colocadas e pensadas em conjunto com a economia, pois foi dessa maneira que a gestão Weffort/FHC a concebeu. Nesse jogo, a Cultura era uma bengala de apoio tanto à economia como ao mercado do turismo. Ainda segundo Lia Calabre:

[...] estratégia utilizada na gestão do ministro Weffort estava assentada no desejo de fornecer ao país um sistema de financiamento da cultura. Ao longo da gestão do ministro, o MinC estruturou-se em torno da lei de incentivos e fez desse recurso quase que exclusivamente a única fonte de financiamento para a cultura (2009, p. 116).

Como era de se esperar, as mudanças decorrentes dessas políticas de cultura foram bruscas. De um lado, extinção de organismos culturais; de outro, todo um novo aparato legal e de poder exigia dos agentes culturais uma adaptação rápida ao novo cenário. Exigência esta que nem sempre pode ser cumprida. Como resultado, o setor cultural ficou entre a estagnação e o passo errante, buscando compreender, e se adaptar a esses novos tempos de simbiose entre política e mercado.

Essa simbiose da Política com o mercado chamou a atenção de Eric Hobsbawm: “como é então, que a cultura, a política e o mercado interagem? Até agora, no que se refere aos estrategistas políticos, ao menos nos países

democráticos, a cultura não tem grande importância nas questões de política interna” (2013, p. 79).

É claro que Hobsbawm estava pensando, principalmente, nas relações entre cultura e política em países do chamado primeiro mundo. Mas foi exatamente essa característica (da cultura não ser uma estrutura determinante nos comandos das políticas públicas) que marcou a política de cultura na gestão de Weffort. Em certo sentido, a importância dispensada às políticas públicas de cultura só encontrava efervescência se servissem à economia; seja utilizando a cultura para o turismo cultural seja a inserindo na dedução fiscal.

Francisco Weffort, acadêmico de Ciências Políticas e também político, foi nomeado ao cargo de ministro de Fernando Henrique Cardoso em 1995 e permaneceu no cargo até 2002. Algo até então inédito, já que era constante a rotatividade do cargo em gestões anteriores. O que se pode constatar é que Weffort parecia ser um pouco mais sensível à cultura que Ipojuca Pontes⁵, por exemplo, e que sua expressão como ministro não era uma unanimidade no meio artístico, assim como nunca foi a de outros ministros que o antecederam (Ferron, 2017).

Nem só de mal-estar e polêmica foi feita a gestão de Weffort. Algumas iniciativas importantes foram tomadas, como a reativação do Projeto Pixinguinha, a criação da Ordem do Mérito, o Programa Monumenta (ligado à área do patrimônio imaterial), os 300 anos de Zumbi dos Palmares, os 100 anos do Cinema e também a fatídica comemoração dos 500 anos do Brasil.

Porém, apesar das iniciativas supracitadas, o que funcionou como principal política pública de cultura foi o aprimoramento das leis de renúncia fiscal. Na gestão do ministro Weffort, as discussões e propostas de implantação e de elaboração de políticas de cultura praticamente desapareceram da prática governamental: “Foi um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo (Rouanet e do Audiovisual) – ação que esteve em consonância com a política neoliberal implantada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, cujo principal exemplo foi a política de privatização das empresas estatais das mais diversas áreas” (Calabre, 2009, p.112).

Com o fito de estabelecer uma estratégia para financiar a cultura, Weffort empenhou-se em colocar em prática um plano que solucionasse o vazio de recursos para a área cultural, utilizando-se principalmente da Lei Rouanet.

A estratégia utilizada na gestão do ministro Weffort estava assentada no desejo de fornecer ao país um sistema de financiamento da cultura [...] para isso estimulou a formação de uma visão empresarial na qual incentivos fiscais para a cultura deveriam estar associados tanto ao marketing cultural como a um compromisso das empresas com a comunidade (Calabre, 2009, p. 88).

5 Ipojuca Pontes foi o primeiro secretário de cultura de Fernando Collor de Mello. O cineasta foi um dos principais responsáveis pela extinção institucional da Empresa Brasileira de Filmes e pelo consequente apagão de nossa produção fílmica. Além disso, era um secretário bastante impopular tanto entre intelectuais, como pelos seus próprios pares artistas e também pela opinião da imprensa.

Porém, sabe-se que não houve esse compromisso entre as empresas e a sociedade. Isso, em decorrência do mecanismo que deixava nas mãos das empresas o poder de decidir sobre a seleção dos projetos; seleção fundamentada no que o empresariado brasileiro considerava cultura.

Para compreendermos o “mecanismo” da lei que conhecemos como Rouanet, faz-se necessário entendermos primeiramente que ela foi uma reformulação da antiga Lei nº7.505 de julho de 1986, ou como ficou mais conhecida: a Lei Sarney. Criada pelo economista e ex-ministro da cultura do então ex-presidente José Sarney, Celso Furtado, a nova legislação inaugurou-se como a primeira lei de incentivo fiscal à cultura, sua promulgação foi fruto de uma inovação legislativa que proporcionou uma política de fomento à nossa produção cultural.

Apesar de suas especificidades e particularidades, há tanto na Lei Sarney como na Lei Rouanet dois problemas centrais: a pouca participação do povo e a quase total delegação da regulação da política cultural – pelo menos no que concerne à escolha dos projetos que conseguiriam angariar recursos – para o empresariado brasileiro. É esse o principal problema do mecanismo criado por Furtado, uma vez que esse mecanismo é fortemente retroalimentado pelas leis de renúncia fiscal da gestão FHC.

É importante salientar que as leis de incentivos fiscais não são malélicas, o problema é seu mecanismo e a forma como essas leis são reguladas. Elas deixam nas mãos de grandes corporações o livre arbítrio para a seleção de projetos que serão selecionados e contemplados com o financiamento.

O critério de aprovação dos projetos por parte do governo – que se limitava a verificar se seus objetivos eram os previstos em lei – fez com que, efetivamente, o mercado decidisse em quais projetos deveriam investir, quais renderiam a desejada imagem de marketing cultural. O que o governo terminou fazendo foi liberar recursos públicos para serem aplicados sob a ótica do interesse empresarial (Calabre, 2009).

Ao mesmo tempo, critérios mais diretamente ligados ao campo da arte em si (estética, relevância artística e histórica, originalidade) perderam força diante de outros interesses. Uma empresa, por exemplo, comumente optava por apoiar projetos não apenas olhando o orçamento, mas pensando na visibilidade de sua marca, ao associar-se àquele produto artístico-cultural.

Em certo sentido, portanto, o Estado entregava à iniciativa privada a regulação de uma política cultural. Foi com o aperfeiçoamento desse mecanismo que se ocupou Weffort. Para os principais estudiosos de políticas públicas de cultura, como Alexandre Barbalho, Lia Calabre, Antonio Rubim, entre outros, as leis de incentivo acabaram por se tornar a política cultural do Ministério da Cultura na gestão de FHC/Weffort.

A CULTURA É UM BOM NEGÓCIO

É durante a gestão de Weffort frente ao MinC que há a publicação da cartilha *Cultura é um bom negócio*, o documento tinha o objetivo de estimular a participação da iniciativa privada no financiamento da cultura. Logo em sua introdução há a indagação: “Porque investir em cultura” seguida por preceitos que garantem vantagens aos empresários:

Os incentivos que o governo dá a empresas que investem na produção cultural vêm confirmar, entre nós, uma forte tendência internacional no mundo dos negócios: a crescente opção pelo marketing cultural. [...] O marketing cultural oferece a mais rica gama de opções, no universo simbólico, de valores que o empresário pode agregar à imagem de seu empreendimento ou à marca de seu produto (Brasil, 1995, p.6)

Há ainda outros tópicos tais quais: “O Brasil tem Potencial” e a “Cultura está em Alta”; interessante notar como a cartilha parece um manual publicitário de cultura. Oferecendo vantagens incriveis para o mercado, ela traz em seu texto que a cultura é “um componente essencial ao desenvolvimento de qualquer nação”. A ideia de desenvolvimento, no entanto, não é de desenvolvimento sociocultural e sim de desenvolvimento econômico.

É esta a visão institucional do Ministério da Cultura para a cultura, apoiando-se inteiramente no papel de mecenas que, segundo a cartilha, tem sido fonte de prestígio indiscutível entre pessoas e instituições, “nada se compara, em termos de permanência, ao apoiador da cultura” (Brasil, 1995, p.10). A cartilha, o uso das leis e também seus mecanismos mencionam “pessoas”, porém, na prática, é pouca a participação popular nas decisões relativas às políticas públicas de cultura.

A política pública de cultura que predominou na gestão de FHC, como já vimos, se concentrou em consolidar as leis de renúncia fiscal. Quando se fala de ausência de política de cultura é justamente por não haver um incentivo a outros caminhos para a diversificação de políticas para a cultura, desta feita, o Governo Federal perde a iniciativa cultural e a transfere para a iniciativa privada. Em certo sentido, o caminho pela renúncia fiscal é um “não caminho”, na medida em que desobriga o governo não apenas do aporte e gerenciamento dos recursos, mas do próprio debate mais aprofundado do papel e do sentido da cultura como um dos pilares de sustentação da sociedade. Essa transferência é problemática, também, porque cede um grande poder à iniciativa privada e retira do Estado a capacidade (e a obrigação) de decisão sobre a política de cultura que será empregada.

Por isso falamos em ausência estatal, pois sua função fica concentrada unicamente em firmar políticas que favoreçam a iniciativa privada, uma vez esta-

belecida tal ausência, fica a cargo de grandes empresas a promoção da cultura. Uma das consequências mais imediatas dessa política foi a criação de diversas instituições no terceiro setor que, mal ou bem-intencionadas, se especializaram em ajudar artistas a enfrentar o dilema dos editais públicos, a fim de competir pelos financiamentos e bater de porta em porta nas empresas, apresentando projetos.

É importante pensarmos que na transferência para iniciativa privada não predomina apenas uma omissão estatal, mais grave que isso, há um espaço pequeno para a democratização de acesso às discussões sobre políticas culturais com a sociedade civil, assim como a pouca participação dela nos locais de cultura, ou seja, a democratização de acesso à cultura fica comprometida. Ponderando acerca do tema, a filósofa Viviane Cristina Pinto considera que:

[...] não houve uma abertura à participação popular sobre o papel da Cultura na construção de uma sociedade democrática, não inserindo a Cultura no desenvolvimento da cidadania, uma vez que o acesso aos bens culturais é um importante instrumento na construção da consciência crítica do cidadão (2015, p. 117).

Do ponto de vista da construção de um arcabouço legal, a consolidação das leis de incentivos fiscais, como a Lei 8.313 de 1991 (aperfeiçoada na gestão de FHC) e a Lei 8.638 de 1993, respectivamente a lei Rouanet e Lei do Audiovisual, foram as iniciativas que predominaram no que diz respeito às políticas culturais dirigidas pelo Estado.

Tanto a Lei Sarney como a Lei Rouanet trazem vícios em seus mecanismos. Além da transferência da responsabilidade sobre a política cultural do país para o mercado, existe a falta de “retorno” do setor empresarial que investe em cultura. Eles (os empresários) obtêm o benefício do abatimento fiscal, mas não há uma preocupação em retornar aos cofres públicos nenhuma quantia. Não há uma contrapartida na relação que se estabelece entre os empresários que investem em cultura e o Estado.

Não se deve esquecer também a desigualdade entre as regiões do país no que concerne ao investimento em produções culturais: este desnível foi observado pelo Ministério que procurou promover a divulgação nacional da lei e de suas vantagens junto aos artistas, produtores, empresários e empresas de marketing, bem como ministrando cursos sobre a elaboração de projetos, captação de recursos etc. (Barbalho, 2007).

Existe ainda a questão da ausência de um plano nacional de cultura. Em decorrência dessa ausência, a gestão Weffort apoiou-se de maneira quase exclusiva nas leis de renúncia fiscal. Além da Lei Rouanet, outra lei que foi importante para o setor cultural foi a Lei nº 8.685 de 1993, a Lei do Audiovisual, que era vista como uma atividade estratégica para o Governo Federal, uma vez que essa lei favorecia o audiovisual brasileiro e poderia promover nossa imagem para o exterior.

“O TRATAMENTO MODERNO DE CULTURA”

Em “Usos da Cultura”, primeiro capítulo do livro de Heloisa Buarque de Holanda, *A Cultura como Recurso*, a autora traça um panorama interessante sobre a transformação do termo “cultura” ao longo do tempo, como ele vai adquirindo características próprias. O século XX e mais especificamente seus anos finais dão, por exemplo, uma nova significação à concepção de cultura. Tem-se sua interação e posição no mercado capitalista, de acordo com a autora:

O lugar da cultura, antes uma esfera autônoma da produção e restrita a poucos, hoje é o centro da economia global [...] em termos conceituais, portanto, a noção de cultura e seus usos inserem-se de maneira decisiva nesse novo quadro de culturalização, economia da cultura ou melhor, economia criativa, direito ao conhecimento e ao livre acesso à cultura (Holanda, 2012, p.18).

O problema, no entanto, é que, embora a definição de cultura ou sua utilização seja mais flexível, ela não se aplica à economia, além disso, o livre acesso à cultura depara-se com incontáveis óbices. Holanda acredita que agora o campo está livre para a função social da arte, da produção cultural e de sua potencial força como mecanismo de transformação social.

O termo utilizado pela autora é familiar: “centro da economia global”, termo que a Cartilha *Cultura é um bom negócio* (Brasil,1995) não se furtou de também utilizar. A gestão de FHC, posicionou a cultura como componente do “centro” da economia global. Sua centralidade, no entanto, era estratégica, como já sabemos, a cultura brasileira foi utilizada como pano de fundo para promover o turismo no país.

Pode-se pensar que, tal como concebeu Holanda, o potencial da cultura de ser um direito ou de sua regulação ser a força motriz de transformação social para jovens e adultos acabou por tornar-se simplesmente em provável expectativa de direito. Tanto Collor quanto FHC acreditavam que o Brasil tinha que se modernizar, e essa modernização estava relacionada à política neoliberal dos anos 1990. O país precisava se adaptar aos novos paradigmas da economia global. Consequentemente, a forma de desenvolver políticas públicas tinha que ir ao encontro dessa lógica. Se a cultura não se tornou, efetivamente, um vetor importante para o desenvolvimento econômico de diversos países, parece claro que no plano discursivo essa ideia – que associa cultura, turismo, negócios e desenvolvimento – esteve presente em vários países alinhados ao neoliberalismo.

Nessa perspectiva, política de cultura também deveria se modernizar, essa modernização, como podemos observar, estava atrelada à economia, à indústria do futuro, como a indústria cultural. Assim reconhece Cunha Filho (2019, p. 104) que é inegável a influência da economia sobre a cultura, sobretudo

quando conclama sua produção em escala industrial. O autor deseja ainda que os atores do jogo social façam valer os direitos culturais, pois, crê que isso possibilitará o desenvolvimento das consciências social e coletiva, verdadeiro alicerce para a construção de uma sociedade humanizada e justa. Parece-nos um tanto simplificadora as considerações do autor, afinal, não é fácil disputar com a Instituição Pública, ou melhor, com sua política nacional de cultura, o lugar destinado à cultura assim como quem teria acesso à ela; quando não havia sequer, na prática, um plano de cultura sólido, que não recorresse às políticas de renúncia fiscal.

FHC e Weffort, adotavam agora um novo discurso no que diz respeito às políticas culturais, eles não estavam mais atentos ao pragmatismo da concepção de desenvolvimentismo, estavam pois, inclinados às novas dinâmicas globais que o Brasil não podia abrir mão, o mundo globalizado exige uma nova postura, como sugere a cartilha *Cultura é um bom negócio*:

No último quartel do século, o mundo passou a valorizar mais a cultura. Na aldeia global, a demanda pelos bens culturais acompanha o ritmo inédito de crescimento do turismo internacional. Nunca os museus foram tão visitados, as obras de arte valorizadas e não há paralelo para os lucros que obtém hoje os entretenimentos culturais [...] turismo, cultura e lazer integram-se nos planos de negócios de uma poderosa indústria, na era da globalização, da qual o Brasil não pode abrir mão (Brasil, 1995. p.10)

Como se pode observar por esse excerto da cartilha, FHC e Weffort compartilhavam a ideia de que a cultura é essencial ao desenvolvimento. Para Weffort, o conceito de desenvolvimento não subsistiria se não fosse associado a uma certa imagem da cultura. Para ele, o desenvolvimento seria o crescimento mais a capacidade de controle sobre o processo de desenvolvimento. “Seria, assim, o crescimento da economia mais a cultura – o crescimento da economia, mas também o crescimento da consciência de um povo sobre as suas próprias possibilidades como nação. Seria o crescimento mais a perspectiva de um projeto de desenvolvimento nacional e de afirmação das peculiaridades culturais de uma nação” (Weffort, 2000, p.78).

Estamos imersos em um contexto no qual a Indústria Cultural estabelecia as regras de um jogo no qual as nações desenvolvidas ou em desenvolvimento deviam participar. Havia, então, um apreço predominante à globalização, à indústria sem fumaça, representada pelo turismo e a ideia de desenvolvimentismo. Agora sob a égide mais clara das políticas neoliberais, facilitando as ações práticas e a disseminação de ideias e ideologias que ou tratavam a cultura com algo desimportante (gasto e não investimento) ou a entendiam como uma mercadoria que precisa se vender por si só no mercado. Na Indústria Cultural, a lógica que lhe serve é a rentabilidade, o lucro, a rapidez

do retorno econômico, dessa forma, caso não quisessem ficar de fora desse jogo estratégico, as nações tinham que adotar esse mecanismo, qual seja o de tornar a cultura em um bem de consumo.

E qual o problema de a responsabilidade sobre políticas culturais ficar sob o controle de empresários culturais? O debate que esse poder alcança possui inúmeros problemas. A começar pelos programas culturais que serão financiados e o que cada corporação econômica concebe como “arte”. Há espaço para o balé, para o teatro, porém há espaço para o grafite? Para o hip-hop? Será que empresários que investem em cultura de fato sabem o alcance do conceito de cultura ou apenas seguem intuitivamente o que é cultura sob seu próprio prisma?

Na esfera nacional, o eixo de concentração predomina apenas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, e quanto ao alcance dos outros estados? Do Sul e do Nordeste do país, por exemplo? Qual a contrapartida que grandes empresários que investem em cultura proporcionam ao país? Além disso, como já enfatizado, a concepção das leis de incentivos fiscais, como as leis Sarney, a Rouanet e a Lei do Audiovisual, apresenta uma deficiência em sua lógica, uma vez que não prevê um retorno aos cofres públicos dos incentivos fiscais que foram oferecidos aos empresários.

O que podemos constatar é que há um desequilíbrio: as grandes instituições saem “ganhando”, não duas, mas três ou mais vezes: a primeira delas é com o abatimento de impostos; a segunda é com o poder de decisão sobre quais programas e projetos serão contemplados; e a terceira é com a veiculação de suas marcas (afinal, se a empresa simplesmente pagar o imposto, não haverá divulgação). Além disso, a empresa pode acabar pagando, não o imposto, mas, publicidade de boa qualidade, porque associada à cultura. Por fim, não há uma medida que obrigue as empresas a devolverem ao Estado algum valor sobre o que foi ganho com a dedução de impostos.

Por isso que, além de contribuir para empoderar as grandes instituições que lidam com negócios culturais, a maneira como a gestão nacional dirigiu as políticas de cultura era frágil, ora, na gestão Weffort/FHC não havia um plano de cultura, ou um plano nacional de cultura, como havia, por exemplo, em 1973. Qual seria o plano para o setor cultural? Havia apenas ações pontuais no que diz respeito ao cinema, às políticas de museus, do teatro e ao patrimônio histórico artístico nacional.

A CLASSE TEATRAL REAGE: A ARTE CONTRA A BARBÁRIE

Chegando perto do fim de nossa análise acerca das políticas públicas de cultura, já somos capazes de compreender como a criação das leis de renúncia ou de incentivo fiscal acabaram se tornando o carro-chefe das políticas desenvolvidas para o setor cultural, principalmente durante as presidências de Collor e FHC.

A concepção inicial não era essa, mas sim a tentativa de tirar do Estado a responsabilidade direta sobre a produção de cultura e de seu consequente incentivo econômico. A Lei Rouanet, como bem sabemos, se tornou ou foi utilizada como política de cultura do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e de seu ministro de cultura, Francisco Weffort.

Essa ferramenta de incentivo em muito auxiliou os grandes empresários, além disso, vimos que houve uma mercantilização da cultura. O que nós ainda não testemunhamos foi a reação do setor cultural, ou de pelo menos uma parte dele. Com a promulgação e a posterior regulamentação da Lei do Audiovisual, a produção de filmes, documentários e curtas-metragens voltaram a operar de maneira efervescente.

No entanto, outros segmentos culturais tiveram que lutar para regular o apoio do Estado. Havia uma grande demanda por parte dos museus nacionais, que estavam abandonados, sem servidores públicos para realizar a operação museal, além disso, a estrutura física de muitos deles era negligenciada. Então, houve também uma manifestação da categoria artística para que o Estado se fizesse presente e atendesse essas demandas.

Outro segmento cultural que também teve que se mobilizar para reivindicar direitos e investimentos foi o teatro. Nos anos finais da gestão Fernando Henrique, o setor teatral saiu da circunscrição teatral e avançou para a rua e para a Câmara dos Vereadores. É por meio de manifestos que as principais companhias de teatro denunciaram o caráter de entretenimento que o teatro tinha que adotar para receber incentivos financeiros, corrompendo o que as peças de teatro fazem de melhor: provocar a reflexão, a crítica. Os manifestos questionaram também o caráter mercadológico que a cultura e sua produção haviam adquirido.

Em 1998, companhias de teatro, como Folias D'arte, Parlapatões, Patifes e Paspalhões, começaram a se mobilizar para que os critérios de seleção da Lei Rouanet fossem mais éticos. A mobilização se dava por meio de reuniões e manifestos, eram objetos de discussão o mecanismo de captação da lei de incentivo à cultura, já que a lei permite que seja revestido o lucro para a própria iniciativa privada, além disso, discutiam a mercantilização imposta às artes. A pesquisa produzida por Simone do Prado, *Arte contra a Barbárie: gênese, estratégias e legitimações e princípios de hierarquização das práticas teatrais em São Paulo (1998-2002)*, traz muitas informações interessantes, principalmente no que concerne, a forma como os produtores de arte do município de São Paulo, percebiam a forma como sua arte era menosprezada não apenas a nível municipal, mas também a nível nacional.

Muitas companhias de teatro, como Teatro União e Olho Vivo, questionaram essa mercantilização da arte, o próprio diretor dos grupos supracitados,

César Vieira, em entrevista para o jornal *Folha de S.Paulo* em 26 de junho de 2000, refletiu que era “preciso furar o poder econômico, arte não é mercadoria, representa o sentimento do povo”, ainda em reportagem para a *Folha*, o diretor afirmou-se abismado com a indústria do patrocínio cultural. Zé Celso, diretor do Teatro Oficina, compartilhou da mesma frustração, para o mesmo jornal disse: “estão exterminando o teatro, transformando tudo em iniciativa privada, em um teatro de vitrine, sem nenhum vínculo com a evolução cultural”.

Essas reuniões em busca de alcançar reivindicações do teatro, deram origem ao movimento *Arte contra a Barbárie*, o movimento, por meio de manifestos, deixava claro que estavam insatisfeitos com a pouca atenção estatal para o teatro e com a ausência de uma política para o setor, criticaram a mercantilização da arte e denunciavam a redução dos editais públicos de financiamento de suas produções. Analisando o movimento *Arte contra a Barbárie*, a pesquisa de Simone do Prado Romeo nos mostra que a gênese do movimento se deu com a redução de editais, o que colocava esses grupos frente a uma situação de penúria material que ameaçava suas existências, e com o profundo descontentamento em relação às políticas culturais em voga. O nascedouro da insatisfação da classe teatral começou a ser desenhado no ano de 1998 e seguiu pelos anos seguintes, dando origem a três manifestos, segundo Paiva o primeiro deles, data de 7 de junho de 1999:

O teatro é uma forma de arte cuja especificidade a torna insubstituível como registro, difusão e reflexão do imaginário de um povo.

Nosso compromisso ético é com a função social da arte. A produção, circulação e fruição dos bens culturais é um direito constitucional, que não tem sido respeitado. *Uma visão mercadológica transforma a obra de arte em ‘produto cultural’*. E cria uma série de ilusões que mascaram a produção cultural no Brasil de hoje.

A atual política oficial, que transfere a responsabilidade do fomento da produção cultural para a iniciativa privada, mascara a omissão que transforma órgãos públicos em meros intermediários de negócios. A aparente quantidade de eventos faz supor uma efervescência mas, na verdade, disfarça a miséria de investimentos culturais a longo prazo que visem à qualidade da produção artística.

A maior ilusão é supor a existência de um mercado. Não há mecanismos regulares de circulação de espetáculos no Brasil. A produção teatral é descontínua e no máximo gera subemprego. Hoje, a política oficial deixou a cultura restrita ao mero comércio de entretenimento. *O teatro não pode ser tratado sob a lógica economicista.*

A cultura é o elemento de união de um povo e que pode fornecer-lhe dignidade e o próprio sentido de nação. É tão fundamental quanto a saúde, o transporte e a educação. *É, portanto, prioridade do Estado* (2024, p. 118, apud Romeo, 2017, p. 167-168, grifos da autora).

Salta aos olhos as críticas dos grupos de teatro aos rumos que a lei Rouanet acabou tomando, não foi apenas o cinema que teve que se adaptar às exigências das grandes empresas para ser capaz de obter financiamento, as peças de teatro também enfrentaram os mesmos problemas. Podemos pensar que, de maneira geral, as reivindicações dos museus, da música, do cinema e do teatro passaram pela esteira do mercado, fomentado pelo próprio Ministério da Cultura, atribuindo à produção cultural, seja de qual segmento for, a lógica do mercado, os grifos no manifesto deixam claro essa direção adotada pelo MinC.

O Movimento *Arte contra a Barbárie* questionava essa mercadorização das atividades culturais, pois os critérios de seleção das peças que seriam financiadas deixavam de lado as obras que provocassem a crítica e a reflexão e se concentravam em peças de entretenimento, já que essas produções traziam retorno econômico, como já pudemos acompanhar.

No ano de 2000, temos o último manifesto dos grupos teatrais, o qual continuava tecendo críticas ao mecanismo obscuro de seleção dos projetos culturais selecionados pela Lei Rouanet. Apesar da longa luta que a classe teatral enfrentou, os frutos vieram tarde, mas floresceram. Em 2002, foi sancionada a lei municipal de fomento ao teatro, Lei nº 13.279 de janeiro de 2002, promulgada pela então prefeita de São Paulo, Marta Suplicy. Como podemos constatar, as reivindicações que se concentram em políticas públicas levam bastante tempo até finalmente serem convertidas em leis. Os manifestos iniciados ainda na década de 1990, por exemplo, só encontram segurança jurídica no início do novo milênio.

Ainda que a lei seja municipal, não se pode menosprezar os esforços que os grupos de teatro por meio do movimento *Arte contra a Barbárie* causaram, reivindicaram e conquistaram, tendo a promulgação da Lei 13.279 como um resultado sólido, ainda que com falhas em sua execução, tal como aconteceu com os principais mecanismos das leis de incentivo fiscal.

CONCLUSÃO

É no curto espaço de tempo da presidência de Itamar Franco que novas políticas públicas para a cultura são concebidas e oferecem uma luz de esperança para a produção cultural. Por fim, encontramos na presidência de Fernando Henrique Cardoso e de seu ministro da cultura Francisco Weffort o esforço em estabelecer a produção cultural, mas não como uma política pública independente, e sim utilizando-a como uma estratégia para alavancar o turismo. É durante a presidência de FHC que a cultura é mercantilizada, e sua

regulação se dá apenas pela Lei Rouanet, deixando nossa política cultural nas mãos de grandes empresas.

A gestão de Fernando Henrique Cardoso e de seu ministro da cultura Francisco Weffort marcou sobremaneira as políticas públicas de cultura nacional. Pela primeira vez desde a criação do MinC, temos a continuidade de um ministro na pasta, o que diverge um pouco do processo de instabilidade que sempre marcou o posto; Francisco Weffort permaneceu no cargo nas duas gestões presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Além da estabilidade no cargo, houve um forte empenho em reestruturar o Ministério da Cultura e de fazer acontecer a Lei de incentivo à produção audiovisual, o cinema de retomada teve nessa conjuntura política sua máxima expressão.

A Lei Rouanet passou por reformulações em seus mecanismos, mas em sua essência trazia os mesmos problemas de antes, quais sejam: o duplo benefício econômico para a classe empresarial, a gestão da política de cultura passa a ser da iniciativa privada, a desleal competição regional para ter atendida suas produções culturais, há o predomínio do eixo Rio- São Paulo e, por fim, critérios não bem definidos sobre o que se considera arte ou cultura. Apesar das iniciativas progressistas no que diz respeito à seara cultural e do entusiasmo de FHC e Weffort sobre a questão cultural, não houve um planejamento a longo prazo para a cultura, muitas iniciativas tinham uma definição no papel, mas na prática pouca coisa se concretizava.

Weffort e FHC, então, usaram a pauta cultural para alavancar a indústria do turismo, a fim de exportar a imagem do país para o exterior, de promover uma propaganda tupiniquim. É flagrante o quanto a arte e as manifestações de maneira ampla funcionaram como um instrumento para impulsionar essa indústria tão rentável que é o turismo. Além de subutilizar a cultura, foram as leis de incentivo fiscal que acabaram por ser foco do Ministério da Cultura, era urgente convencer a classe empresarial a investir em cultura, afinal ela é um bom negócio, como definiu a própria cartilha elaborada pelo MinC.

Além de tudo isso, as direções tanto do MinC quanto do Governo Federal ofereceram à cultura um caráter (estratégico) extremamente mercadológico, predominou a indústria do entretenimento, uma vez que esta é célere, superficial, de fácil engajamento e com rápido retorno financeiro. A postura mercantil do Ministério da Cultura só mudaria alguns anos depois, com a eleição de Lula. É durante a gestão do líder do Partido dos Trabalhadores que todo o estigma econômico para a cultura desvanece (ainda que com ressalvas), pois, para além das gestões presidenciais, a implementação de uma política para a cultura no Brasil é um desafio constante.

REFERÊNCIAS

- BARBALHO, Alexandre. Políticas Culturais no Brasil: Identidade e Diversidade sem diferença. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA DA FACULDADE DE COMUNICAÇÃO, 3., 2007, Salvador. *Anais [...]*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2007.
- BRASIL. *Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986*. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Brasília, DF: Casa Civil, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7505.htm. Acesso em: 04 de abril de 2024.
- BRASIL. *Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991*. Regulamenta a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece a sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura - PRONAC, altera o Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007, e o Decreto nº 9.891, de 27 de junho de 2019, e dá outras providências. Brasília, DF: Secretaria-Geral, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8313compilada.htm. Acesso em: 04 de abril de 2024.
- BRASIL. *Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993*. Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências. Brasília, DF: Casa Civil, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8685.htm. Acesso em: 04 de abril de 2024.
- BRASIL. Ministério da Cultura. *Cultura é um bom negócio*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008.
- CALABRE, Lia. *Políticas Culturais no Brasil: dos anos de 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- CATÁLOGO. *Lei nº 13.279, de 8 de janeiro de 2002*. Institui o Programa Municipal de fomento ao Teatro para a cidade de São Paulo. Acesso em: 04 de abril de 2024.
- CUNHA FILHO, Humberto. Políticas Culturais em Canclini em contraste com a Constituição Cultural do Brasil. In: CANCLICNI, Néstor García. *Política Cultural: conceito, trajetória e reflexões*. Salvador: EDUFBA, 2019. p. 101-112.
- FERRON, Fabio Maleronka. *O Primeiro Fim do MinC*. 2017. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- HOBSBAWM, Eric. *Tempos Fraturados: cultura e sociedade no século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- HOLANDA, Heloísa Buarque de. *Cultura como Recurso*. Salvador: Secretaria de Cultura do Estado da Bahia: Fundação Pedro Calmon, 2012.
- IPHAN. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Carta de Francisco Weffort. N:30, 2007.
- MELLO, Fernando Collor de. *O Brasil aberto ao mundo: discurso de posse na presidência da República*. Brasília, Senado Federal, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/243041>. Acesso em: 04 de abril de 2024.
- MOISÉS, José Álvaro. Estrutura Institucional do setor cultural no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro et al. *Cultura e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2001. v. 1, p. 13-55.

- PINTO, Viviane Cristina. *Políticas Públicas para a cultura do campo no Brasil*. 2015. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Culturais, Escola de Artes, Ciências e Humanidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- ROMEO, Simone do Prado. *O movimento Arte contra a Barbárie: gênese, estratégias e legitimações e princípios de hierarquização das práticas teatrais em São Paulo*. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2016.

Políticas culturais na gestão de Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort: as leis de incentivo e a mercantilização da cultura

Resumo

Este exercício de pesquisa tem como objetivo principal analisar como políticas públicas de cultura foram administradas durante a gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e de Francisco Weffort enquanto ministro da cultura. Analisando também como políticas de cultura são concebidas durante a vigência do regime democrático e da expansão da economia de mercado.

Palavras-chave: Políticas públicas; Cultura; Leis de incentivo; FHC; Economia de mercado.

Cultural policies in the management of Fernando Henrique Cardoso and Francisco Weffort: incentive laws and the commodification of culture

Abstract

This research exercise aims to primarily analyze how public cultural policies were managed during the presidential administration of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), and of Francisco Weffort while serving as Minister of Culture. It also examines how cultural policies are conceived during the existence of the democratic regime and the expansion of the market economy.

Keywords: Public policies; Culture; Incentive laws; FHC; Market economy.

Recebido em: 11 de abril de 2024
Aprovado em: 08 de outubro de 2024
