

Financiamento à Cultura

Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva

8




**Curso de Extensão
em Administração
Pública da Cultura**

Ministério da
Cultura

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA


UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL


ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO

EXPEDIENTE

Governo Federal

Presidente da República Federativa do Brasil | Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministra da Cultura | Marta Suplicy

Secretária Executiva | Ana Cristina da Cunha Wanzeler

Secretário de Articulação Institucional (substituto) | Bernardo da Mata Machado

Universidade do Rio Grande do Sul

Reitor | Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor | Rui Vicente Oppermann

Pró-Reitora de Extensão | Sandra de Deus

Diretor da Escola de Administração | Hugo Fridolino Müller Neto

Chefe do Departamento de Ciências da Administração | Takeyoshi Imasato

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe Técnica

Coordenação | Rosimeri Carvalho da Silva

Vice-Coordenação | Sueli Goulart

Analista Técnica | Eloise Helena Livramento Dellagnelo

Corpo Docente | Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Diogo Demarco, Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Fernando Lopes, José Marcio Barros, Maria Ceci Misoczky, Mariana Baldi, Rogério Fae, Sueli Goulart.

Equipe de apoio | Felipe Amaral Borges, Fernanda Acosta, Guillermo Cruz, Maria do Carmo Dambroz, Patrícia Tometich, Willian Ansolin.

Projeto Gráfico e Diagramação | Márcia Mylius

S586f SILVA, Rosimeri de Fátima Carvalho da.

Financiamento da Cultura/Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva. – Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2015. 47p.
– (Módulo 8. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura)

1. Cultura. 2. Financiamento da Cultura. 3. Políticas Públicas I. Título

CDU 316.7

Catálogo na publicação: Tânia Fraga – CRB 10/765

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Escola de Administração

Rua Washington Luiz, 855

90010-470 Porto Alegre RS

Fone: (51) 33083991

www.ufrgs.br/escoladeadministracao



SUMÁRIO

MÓDULO 8 FINANCIAMENTO À CULTURA

PARTE I	
INTRODUÇÃO	5
PARTE II	
OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA CULTURA	9
PARTE III	
O ESTADO E A CULTURA	13
PARTE IV	
OS INCENTIVOS FISCAIS.....	21
PARTE V	
FUNDO NACIONAL DE CULTURA.....	37
PARTE VI	
O FUTURO DO FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL.....	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45



INTRODUÇÃO

PARTE
I

MÓDULO
8

A Constituição brasileira de 1988 prevê que “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” (BRASIL, 2013, p. 43). Embora o financiamento da cultura seja muito antigo nas qualidades de tema e preocupação, o reconhecimento da cultura como direito da população coloca seu financiamento como obrigação do Estado. A questão passa a ser, então, como este financiamento será realizado, que atividades serão financiadas, que parcela caberá ao mercado.

Desde uma ação específica, pontual, eventual, desestruturada e clientelista, passando por uma ação centralizada, autoritária, instrumental, dirigista, até as políticas neoliberais que guardam um papel mínimo ao Estado e ampliam o papel do mercado no financiamento das atividades culturais, o Brasil passou por muitas discussões, regulações e diferentes dinâmicas na área cultural. Hoje, se são inegáveis o processo de mercantilização da cultura e a ampla participação do mercado, é também evidente que o papel do Estado não está fixado, e que esta é uma importante disputa que influencia tanto a própria existência das atividades culturais, quanto o acesso da população a elas.

O modo como a cultura é financiada está relacionado com o modo como se compreende a cultura em uma sociedade, e, em consequência, pelo modo como as políticas culturais são construídas. Segundo Chauí (2006), as políticas para a cultura no Brasil podem ser classificadas em três visões: 1) cultura oficial produzida pelo Estado, 2) populista e 3) neoliberal. Isto implica em uma direção ideológica da cultura por parte do Estado. Uma vez que tenha sido apropriada, a cultura popular é transformada e oferecida de volta ao povo como “a verdadeira”,

ou as decisões sobre cultura são entregues ao mercado. Em todas as alternativas, a concepção de cultura é bastante estreita e tende a se limitar ao que Isaura Botelho (2004) chama de concepção sociológica, restrita às artes consagradas ou a algumas manifestações específicas (no caso da visão populista, o folclore tomado como cultura popular).

Podemos considerar como financiamento da cultura os recursos que tenham origem no investimento direto do Estado, recursos oriundos de investimento direto de cidadãos e instituições privadas e o investimento indireto do Estado, cujos recursos são oriundos de renúncia fiscal. Segundo Freire (2012) o financiamento direto é caracterizado pelo investimento de recursos públicos oriundos do orçamento do Ministério da Cultura, das secretarias estaduais e municipais de cultura e de instituições vinculadas. O financiamento privado é relativamente raro no Brasil, embora possam ser encontrados exemplos na história. É mais frequente o financiamento indireto pelo Estado, formato no qual recursos são destinados a atividades culturais que interessam às organizações privadas e estas obtêm posteriormente desconto nos montantes devidos em impostos.

Embora sejam costumeiras afirmações peremptórias sobre o financiamento da cultura, este não é um assunto simples; muitas questões podem ser levantadas. Por exemplo, os incentivos fiscais são questionados por permitir que entidades privadas tomem decisões a partir de seus interesses sobre quais atividades culturais devem ser financiadas com recursos públicos. É quase uma unanimidade a conclusão de que é mais adequado que o Estado decida como investir tais recursos. Mas, imediatamente, surgem questões difíceis, como decidir quais atividades devem ser financiadas, Alguns grupos entenderiam a priorização de certas atividades como censura a outras. Então, a divisão equitativa entre todos os tipos de atividades seria mais adequada, mais justa? Será que todas as atividades necessitam do apoio do estado? Devem as atividades com forte apelo comercial receber incentivos públicos? Atividades estrangeiras realizadas em território



nacional devem receber recursos públicos diretos ou indiretos? E os artistas consagrados? E quando estes artistas se propõem a desenvolver atividades que não têm apelo comercial, como o desenvolvimento de novas linguagens ou novas técnicas? Enfim, são muitas as questões que envolvem o financiamento.

Neste texto vamos revisar os principais tipos de financiamento para as atividades culturais existentes, assim como eles são utilizados no Brasil, discutindo na sequência alguns dos problemas que vêm sendo enfrentados e os encaminhamentos dados pelos governos na tentativa de resolvê-los.





OS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO DA CULTURA

PARTE
II

MÓDULO
8

Os principais mecanismos de financiamento da cultura são o apoio estatal direto ou indireto, o apoio de setores privados e o mercado.

Os documentos do Sistema Nacional de Cultura definem o sistema de financiamento como:

o conjunto dos instrumentos de financiamento público da cultura, tanto para as atividades desenvolvidas pelo Estado, como para apoio e incentivo a programas, projetos e ações culturais realizadas pela Sociedade. Podem ser de quatro tipos: Orçamento Público (reembolsável e não reembolsável), Fundo (reembolsável e não reembolsável); Incentivo Fiscal; e Investimento (reembolsável).

O apoio estatal direto diz respeito ao investimento em atividades culturais com recursos do orçamento de órgãos estatais como o Ministério da Cultura, seus órgãos, como FUNARTE, os bancos e outras empresas estatais, assim como as secretarias estaduais e municipais de cultura e as fundações de cultura nos diferentes níveis de governo. Trata-se de apoio estatal direto também o financiamento realizado através dos fundos destinados à cultura, como o Fundo Nacional de Cultura e o Fundo do Audiovisual. Os recursos orçamentários se destinam principalmente ao custeio da máquina pública e à infraestrutura da cultura; já os recursos dos fundos, também orçamentários, destinam-se ao apoio a programas, projetos e ações culturais.

O apoio estatal indireto é realizado através das isenções ou deduções tributárias que acontecem quando os governos autorizam que entes privados destinem recursos para a cultura e obtenham o direito de descontar de seus impostos a pagar o valor destinado ou parcela dele; são as isenções fiscais, mecanismo predominante no Brasil.

O apoio de setores privados acontece quando pessoas jurídicas destinam recursos à cultura sem com isto obter vantagem tributária; este apoio pode acontecer através de mecenato ou de patrocínio.

No seu surgimento histórico, o mecenato é definido por Freire (2012, p. 51) como “a atitude do Estado, nobreza, Igreja e burguesia de proverem a manutenção de artistas e fomento à atividade cultural como símbolo de uma política de apoio material e/ou financeiro”. Segundo o autor, esta atitude marca o financiamento por parte do Estado, mas destaca grandes capitalistas norte-americanos que apoiaram artistas individuais e instituições culturais, apontando também alguns nomes no Brasil, como Chateaubriand e Matarazzo. Atualmente o mecenato considerado como investimento privado direto na cultura é pouco significativo no Brasil; o que encontramos é o mecenato e o patrocínio como investimento indireto do Estado, uma vez que são baseados em renúncia fiscal, ainda que originalmente tanto um quanto outro sejam denominados investimentos privados diretos. O mecenato é caracterizado como o investimento feito por pessoas ou instituições privadas que não associam ao ato objetivos egoístas, ou seja, não visam retorno, sendo portanto altruístas.

O patrocínio, diferentemente, caracteriza o financiamento da cultura com objetivos comerciais, ou seja, de associação e divulgação da imagem de uma empresa ou instituição. Segundo Alves (2009, p. 21), “o patrocinador, deixando de ser um simples beneficiário de um ato de doação cultural, utiliza-o como parte de sua estratégia de divulgação para públicos de interesse da empresa, capaz de proporcionar retorno institucional competitivo em relação a outros canais de divulgação”.



Uma parte significativa de atividades culturais é financiada através da atuação no mercado, sobretudo quando se considera a indústria cultural (SARAVIA, 1999). Este financiamento acontece na medida em que o resultado da atividade cultural é uma mercadoria que é colocada no mercado para venda e aferição de lucro, tanto pelos artistas que a realizaram, quanto pelos grupos envolvidos na produção da mercadoria, as empresas. Isto é facilmente verificado na indústria fonográfica e na indústria editorial. Há também grupos culturais que financiam suas atividades colocando suas produções à venda e, assim, as financiando com os recursos que seu público lhes dedica para ter direito de usufruir de suas criações. Nesse caso os custos de produção são bancados pelos próprios artistas. Os artistas consagrados têm constatado que este mecanismo é cada vez mais raro, mas os artistas populares sobrevivem quase que exclusivamente desta forma, além, é claro, dos empregos e trabalhos que lhes permitem sobreviver mas não estão relacionados à cultura.



O ESTADO E A CULTURA

PARTE
III

MÓDULO
8

Como você pôde ver nas disciplinas anteriores, há uma longa história sobre a relação entre o Estado e a cultura no Brasil. Vamos fazer um rápido apanhado com foco no que nos interessa diretamente neste texto, o financiamento da cultura e os principais momentos que podem ser identificados em termos de políticas governamentais no Brasil.

Simões e Darbilly (2007) destacam a centralidade do Estado na definição do que é entendido por cultura, apesar das dificuldades em perceber como ele inventou a cultura, tal como argumenta Dória. Os autores sublinham a cristalização da cultura em instituições a partir do processo de formação do Estado brasileiro, cujo marco inicial é a Biblioteca Nacional. Esta centralidade permaneceu ao longo da história do país e, ainda que as manifestações culturais não dependam diretamente do estado, muitas delas sofreram da falta enquanto outras se beneficiavam com a presença do estado. Dada esta centralidade vamos destacar neste texto a atuação do estado através das políticas dos diversos governos.

No século XX, o governo Vargas foi aquele em que primeiro se podem perceber políticas bastante claras direcionadas à cultura. É neste governo que se percebe a primeira estruturação da administração pública para a área. Neste Período foi criado o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), Serviço Nacional de Teatro (SNT), o Instituto Nacional do Livro (INL), o Instituto Nacional do Cinema Educativo (INCE), segundo Barbalho (2007). A cultura era tratada em uma perspectiva de construção da nação, e o Estado nela intervinha como elemento desta construção (BARBALHO, 2007, p. 5). É importante sublinhar que a cultura, suas manifestações e atividades, era realizada pelo povo com ou sem o apoio

do Estado, e que este está longe de ser o único a fornecer apoio às manifestações culturais, apesar de ser um agente central, dada a detenção de recursos que lhe é assegurada. Contudo, é necessário reconhecer, embora os mecanismos de financiamento não tenham se desenvolvido nesta direção, que os anos anteriores à ditadura empresarial-militar foram anos de grande efervescência cultural. Com exceção de algumas ações como a criação do Ministério da Educação e Cultura, a campanha em defesa do folclore e a criação do ISEB, segundo Rubim¹, pequena foi a atuação dos governos do período na área da cultura. Se as políticas governamentais não visavam diretamente a cultura, muita atividade cultural foi realizada em outras instâncias, como assinala Rubim (2012):

A atuação de outras instituições, em geral não estatais, deve ser recordada por suas repercussões na área cultural e no estado. Os Centros Populares de Cultura² da União Nacional dos Estudantes, instalados no Rio de Janeiro (1961) e em outras cidades agitam a juventude, em especial universitária, ainda que com vida curta, pois serão fechados em 1964, juntamente com o ISEB³ (Berlink, 1984 e Barcellos, 1994). Neste movimento se formam muitos dos intelectuais e artistas vigentes ainda hoje na cena cultural do país.

1 - Antonio Albino Canelas Rubim é um dos principais pesquisadores da área de políticas culturais no país. Coordenador do grupo CULT, da Universidade Federal da Bahia, promove anualmente o ENECULT – Encontro Nacional de Estudos em Cultura. Foi secretário de cultura da Bahia no período 2011-2014.

2 - Veja mais sobre o CPC em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/Centro_Popular_de_Cultura e <https://resistenciaemarquivo.wordpress.com/2014/02/21/os-centros-populares-de-cultura-no-periodo-pre-golpe-de-1964/>

3 - “O ISEB foi criado pelo Decreto no. 37.608, de 14 de julho de 1955, como órgão do Ministério da Educação e Cultura. O grupo de intelectuais que o criou tinha como objetivos o estudo, o ensino e a divulgação das ciências sociais, cujos dados e categorias seriam aplicados à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira e deveriam permitir o incentivo e a promoção do desenvolvimento nacional. O ISEB foi um dos centros mais importantes da elaboração Teórica de um projeto que ficou conhecido como ‘nacional-desenvolvimentista’” (<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>).



Rubim também destaca o Movimento de Cultura Popular⁴ que, tendo iniciado em Recife, se espalhou pelo país, projetou Paulo Freire e seu método de alfabetização e “chegou a ser assumido pelo governo federal quando foi bloqueado pelo golpe militar” (RUBIM, 2012,p. 34).

A intervenção do Estado na cultura é característica do período da ditadura empresarial-militar que foi instaurada no país após o golpe de 1964. Neste período foi criado o primeiro Plano Nacional de Cultura, nunca implementado, a FUNARTE e o Centro Nacional de Referência Cultural (LEMOS, 2012, p. 6). Durante o período da ditadura foram, evidentemente, os governos que determinaram o que poderia ser realizado na cultura e como seriam financiadas as atividades. Houve uma tentativa de utilização da cultura como instrumento de controle, de unificação e de constituição de uma nacionalidade (LEMOS, 2012). Fernandes (2013, p. 175) destaca as três principais linhas de atuação estratégica dos governos neste período:

1) a censura a um tipo de produção cultural considerada subversiva e, por outro lado, o incentivo à produção considerada, pelos governantes, “afinada com a tradição e os valores da cultura brasileira”; 2) os investimentos em infraestrutura, principalmente na área de telecomunicações, que favoreceram a consolidação da indústria cultural entre nós; 3) a criação de órgãos governamentais destinados a regulamentar e organizar a produção e a distribuição cultural pelo território brasileiro. Além disso, tais ações deveriam estar em consonância com o projeto de modernização do país.

4 - Movimento muito importante, iniciado em Recife, em 1960, na gestão de Miguel Arraes. O método de alfabetização de Paulo Freire foi aperfeiçoado neste movimento.

As três linhas tiveram impactos no financiamento da cultura, seja pela supressão e auto-supressão⁵ de uma tradição importante em termos de atividades culturais que vinha se desenvolvendo e que levou os agentes culturais a verem negadas suas produções e afastado seu público, seja pela necessidade de aproximar tais produções àquelas predominantes nos países centrais:

[...] pressionada pelas múltiplas exigências de nosso processo modernizador, a atividade cultural se via forçada a experimentar uma abertura – quer nos temas, quer nos procedimentos técnicos – para as tendências culturais dominantes nos países hegemônicos; ao mesmo tempo, era impelida a romper – atenuar, ao menos – seus laços tanto com a tradição cultural quanto com as questões locais. [...] Talvez não seja supérfluo afirmar que tal processo teve, como impulso decisivo, a decretação do AI-5 em 1968 e que a censura estatal, truculentamente imposta ao país no início dos anos 70, favoreceu-o de modo acentuado: afinal, ao pretender calar a voz da sociedade, é a cultura local que a ditadura militar desejava suprimir (Franco, 1998: 78-79).

O processo de modernização incluiu investimentos importantes em infraestrutura, notadamente aquela destinada ao desenvolvimento de telecomunicações: a criação da EMBRATEL, em 1965; a criação do Ministério das Comunicações; e a integração de todo território nacional por um sistema de microondas. A partir desta construção foi possível o desenvolvimento de redes nacionais de televisão (FERNANDES, 2013), que tiveram impacto econômico, cultural e político muito importante. Fernandes sintetiza sua análise do período:

5 Conhecendo a atuação dos censores, alguns artistas desistiam de realizar certas obras pois supunham de antemão que elas seriam censuradas. Outras vezes, diretores de equipamentos culturais não permitiam a exibição/realização de certas obras temendo as consequências para seu equipamento.



Tais indicações demonstram que havia, por parte dos militares, preocupação com a área cultural do país e que esta se encontrava inserida num complexo de relações ideológicas e mercadológicas que, para seu efetivo controle, exigiam o estabelecimento de metas e claro planejamento para sua consecução. Dessa forma, tal estratégia envolvia várias frentes de atuação que, como dissemos anteriormente, tiveram diferentes pesos ao longo do período, de acordo com a conjuntura sócio-político-econômica do país.

Pode-se perceber a importância atribuída à cultura pelos governantes do período ditatorial pelo número de diferentes ações que destinaram à área, entre elas a criação do Conselho Federal de Cultura, que sugeriu a criação dos conselhos estaduais e municipais. Houve também o lançamento do Programa de Ação Cultural (PAC) que tinha três objetivos principais, segundo Miceli (1984): preservação do patrimônio histórico e artístico; incentivo à criatividade e à difusão das atividades artístico-culturais e capacitação de recursos humanos. Segundo Fernandes (2013) houve uma disputa em torno das atividades que o PAC deveria financiar, um grupo defendendo a restauração de monumentos e obras de arte, enquanto outro defendia o financiamento de diversas atividades culturais; Prevaleceu o último, o que, na avaliação da autora, pulverizou as atividades, transformando-as em eventos e contrastando com a intenção de implementar uma política cultural. Em 1975, já em um ambiente no qual começava a sugerir a abertura política, é aprovado o documento Política Nacional de Cultura, que insere a cultura no âmbito das preocupações estratégicas do Estado (FERNANDES, 2013). Para Miceli (1984, p. 57) esta:

Foi a única vez na história republicana que o governo formalizou um conjunto de diretrizes para orientar suas atividades na área cultural, prevendo ainda modalidade de colaboração entre órgãos federais e de outros ministérios, como por exemplo o Arquivo Nacional do Ministério da Justiça e o Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores, com secretarias estaduais e municipais de cultura, universidades, fundações culturais e instituições privadas.

Fernandes (2013, p. 186) sublinha as realizações do período:

a implantação do Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDIA) e do Conselho Nacional de Cinema (Concine), a reformulação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme), a expansão do Serviço Nacional de Teatro (SNT), a criação da Fundação Nacional de Arte (Funarte) e o lançamento da Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro

A autora destaca a atuação destes governos para a criação da indústria cultural no país:

mesmo quando esteve preocupado com a criação de órgãos e instituições culturais oficiais, responsáveis pela implementação de uma Política Nacional de Cultura – pautadas pelo referencial da tradição e com o objetivo de proteger e ao mesmo tempo incentivar a cultura e a identidade nacionais –, os governos militares estavam dando as condições para a consolidação da indústria cultural no país, pois, com tais ações acabaram por consolidar e ampliar o mercado de bens culturais ao investir na criação e/ou refuncionalização de espaços culturais, atuando desde a capacitação profissional e formação de agentes culturais até o financiamento de projetos e espetáculos culturais, contribuindo, dessa maneira, para a formação de um público consumidor desses produtos culturais (FERNANDES, 2013, p. 188-189).

Fernandes também conclui que o modelo inaugurado pelo PAC e FUNARTE marca uma mudança na destinação dos recursos para a cultura, que antes eram mais escassos e destinados prioritariamente à preservação do patrimônio histórico e passam a ser mais utilizados para o incentivo de atividades culturais. Além disto, alcançam volumes maiores, fortalecendo o setor, aumentando o público e desembocando na criação, em 1985, do Ministério da Cultura.

É no governo de José Sarney, iniciado em 1985, que é criada a primeira lei de incentivo à cultura e passa a ver uma regulamentação um pouco mais clara da destinação dos recursos, embora ainda muito distante do desejável e, ainda, fortemente



baseada em uma política de balcão, sem regras claras para o uso dos recursos orçamentários, por exemplo. O aprimoramento desta Lei é realizado em 1991, com a lei que ficou conhecida como Lei Rouanet, mecanismo predominante de financiamento da cultura durante o Governo Fernando Henrique Cardoso.

Somente em 2003, com a ascensão da coligação política liderada pelo Partido dos Trabalhadores, a administração pública da cultura passa por transformações significativas. Com a gestão de Gilberto Gil no Ministério da Cultura, acontece uma primeira mudança, a adoção de uma nova definição para a cultura, como já visto nas disciplinas anteriores. A partir desta mudança fundamental, novas políticas são implementadas, e uma série de mudanças relativas ao financiamento da cultura passa a guiar o uso de recursos, como o uso de editais, o fortalecimento da Fundo Nacional de Cultura, a busca pela democratização da distribuição de recursos e sua transparência. Ainda assim, os incentivos fiscais continuam o mecanismo mais forte. Costa destaca algumas, entre muitas, ações importantes deste período:

Durante o governo Lula houve algumas tentativas para ampliação da atuação do Estado na cultura, por exemplo, a alteração da Constituição para inclusão do parágrafo 3º do artigo 215, que prevê a criação do Plano Nacional de Cultura, que foi finalmente aprovado em 2010 (Lei 12.343 de 02 de Dezembro de 2010) e que tem por objetivo “orientar o desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais que garantam a valorização, o reconhecimento, a promoção e a preservação da diversidade cultural existente no Brasil”. (COSTA, 2013, p. 40).

Mais recentemente, foi aprovada a lei que transforma o Programa Cultura Viva em política de Estado e cria o Vale-cultura, que distribui recursos através de incentivos fiscais não aos produtores, mas aos trabalhadores, para que estes últimos possam ter acesso a bens e serviços culturais.

OS INCENTIVOS FISCAIS

PARTE
IV

MÓDULO
8

O principal mecanismo de financiamento da cultura em vigor atualmente no Brasil é o incentivo fiscal. O incentivo fiscal consiste na autorização dada pelo Estado a empresas, para que descontem os montantes aplicados em cultura dos valores que devem pagar em impostos. Ou seja, a empresa que “investe” certo montante de recursos em um projeto cultural, tem o direito de descontar de seus impostos uma parcela ou o total deste montante.

Os incentivos fiscais apareceram pela primeira vez no Governo de José Sarney, através de Lei que ficou conhecida pelo nome do governante e que regulamentava as doações, patrocínios e investimentos feitos em atividades culturais e respectivas reduções do Imposto de Renda. As diferentes formas de contribuição com as atividades culturais são assim definidas:

Art. 3º. Para fins desta Lei considera-se doação a transferência definitiva de bens ou numerário, sem proveito pecuniário para o doador.

...

Art. 4º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se investimentos a aplicação de bens ou numerários com proveito pecuniário ou patrimonial direto para o investidor, abrangendo as seguintes atividades:

I - compra ou subscrições de ações nominativas preferenciais sem direito a voto, ou quotas de sociedades limitadas de empresas livres, ou editoriais que publiquem, pelo menos, 30% (trinta por cento) dos seus títulos de autores nacionais, devidamente cadastrados no Ministério da Cultura;

II - participação em títulos patrimoniais de associações, ou em ações nominativas preferenciais sem direito a voto, quotas do capital social ou de participantes de sociedades que tenham por finalidade: produções cinematográficas, musicais, de artes cênicas, comercialização de produtos culturais e outras atividades empresariais de interesse cultural.

...

Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, considera-se patrocínio a promoção de atividades culturais, sem proveito pecuniário ou patrimonial direto para o patrocinador (BRASIL, 1986).

Segundo Augustin (2011), esta foi uma lei aprovada em um contexto de escassez de recursos no Estado brasileiro, mas que não durou muito devido às denúncias de corrupção. Segundo ele, no entanto, conseguiu chamar a atenção de empresários para o marketing cultural. Apesar de curta existência, esta lei foi a semente do principal mecanismo utilizado até hoje para financiamento das atividades culturais no Brasil.

Na primeira experiência neoliberal brasileira, no governo de Fernando Collor, a estrutura institucional da cultura passou por um total desmantelamento. Diversas instituições são extintas, como a FUNARTE, EMBRAFILME, PROMEMORIA, FUNDACEN, CONCINE e, o próprio Ministério da Cultura, que foi reduzido a uma secretaria. Segundo RUBIM(2014, p. 74), “mercado é a palavra mágica para substituir o Estado” no programa elaborado por Ipojuca Pontes, secretário da cultura de Collor.

O incentivo fiscal para a cultura voltou, no entanto, a vigorar através da lei que ficou conhecida como Lei Rouanet. A base legal dos incentivos fiscais no nível federal é, portanto, a Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991², que institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura e, a instrução normativa n. 1³, de 24 de junho de 2014, do Ministério da Cultura, que

1 - Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, que só foi regulamentada pelo Decreto n° 1.494, de 17 de maio de 1995.

2 - Veja a íntegra da Lei aqui: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm

3 - Veja a íntegra da Instrução Normativa em <http://www.cultura.gov>.



estabelece procedimentos para apresentação, recebimento, análise, aprovação, execução, acompanhamento e prestação de contas de propostas culturais, relativos ao mecanismo de incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac. Embora a lei seja de 1991, somente em 2010 a Comissão Nacional de Incentivo Cultural teve seu regimento criado (COSTA, 2013). Augustin (2011) afirma que o FICART nunca foi implantado e que o FNC conta com poucos recursos e que só o mecanismo dos incentivos fiscais, foi realmente implementado. Augustin (2010) esclarece, com relação ao FNC:

Já o FNC é gerido pelo MinC e financia, a fundo perdido, até 80% do valor de projetos culturais realizados por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos. Seus recursos são oriundos do Tesouro Nacional, de doações, de 3% da arrecadação das loterias federais, de saldos não utilizados de projetos de mecenato e de outras fontes previstas em lei. Os proponentes interessados em receber recursos do FNC devem enviar ao MinC seu projeto, que será analisado pela respectiva secretaria de área. Embora seja um instrumento importante na formulação de políticas culturais, o Fundo ainda é pouco utilizado, pois os valores destinados a ele são apenas uma pequena parte dos recursos da Lei Rouanet.

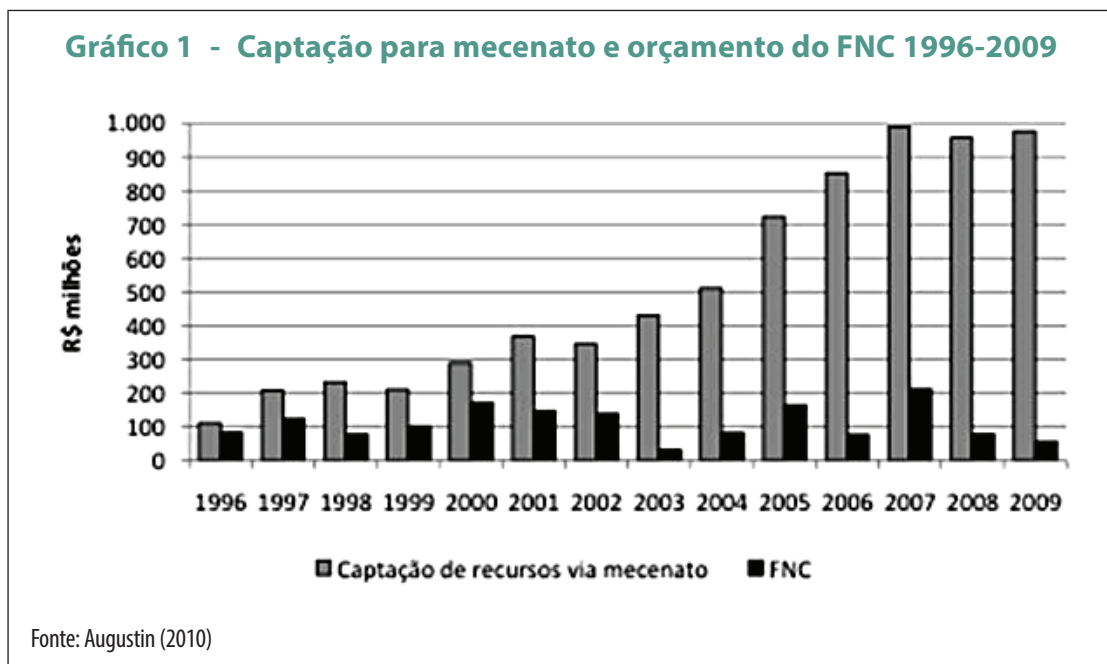
ATENÇÃO: conhecer os textos que regulamentam o financiamento da cultura nos diferentes níveis de governo da federação é fundamental tanto para aqueles que pretendem submeter projetos para a captação de recursos, quanto para os gestores que pretendem refletir sobre as políticas que pretendem construir. Os cidadãos de modo geral se beneficiam pela compreensão que passam a ter sobre o funcionamento do sistema de financiamento.

br/leis/-/asset_publisher/aQ2oBvSJ2nH4/content/instrucao-normativa-n%C2%BA-1-2013-minc/10937?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cultura.gov.br%2Fleis%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_aQ2oBvSJ2nH4%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D1%26p_p_col_count%3D3. Você encontra uma cópia nos anexos deste texto.

Segundo Costa (2013, p. 38):

As leis de incentivo, a princípio, tinham o objetivo de demonstrar ao setor privado as vantagens de se investir em cultura para que este aplicasse cada vez mais e, com o passar do tempo, o Estado deixasse de ser seu único financiador, permitindo a sustentabilidade do mercado cultural. Todavia, percebeu-se que a contribuição do setor privado na relação entre investimento de capital privado e investimento de renúncia fiscal, foi se invertendo ao longo da década. Em 1997, eram 67% de capital privado e 33% proveniente de renúncia fiscal; já em 2000, o capital privado caiu pra 36%, e a dedução fiscal aumentou para 64% do total de recursos arrecadados. Em 2012 a renúncia alcançou o patamar de 93,6%.

A desproporção de recursos investidos na cultura através dos dois mecanismos fica evidente no gráfico abaixo baseado nos dados do sistema SalicNet do Ministério da Cultura:



Frequentemente, aparecem na mídia matérias que criticam o Ministério da Cultura por apoiar projetos com forte apelo comercial ou de artistas consagrados, portanto com fácil inserção no mercado. Embora esta possa ser uma crítica importante aos mecanismos de financiamento no país, ela também evidencia o desconhecimento com relação ao



funcionamento destes mecanismos. Os projetos apresentados como solicitantes de autorização para captação de recursos não recebem nenhum investimento direto do Ministério. Eles são apreciados exclusivamente com relação à adequação orçamentária e atendimento aos requisitos da legislação (AUGUSTIN, 2011). Após aprovação, os projetos devem ser submetidos a empresas que, estas sim, avaliarão que projetos merecem receber incentivos. Assim, podemos concluir que embora os recursos sejam públicos, são os departamentos de marketing das empresas que decidem sua utilização, de acordo com os interesses da empresa em associar sua marca com uma determinada manifestação cultural. Esta distorção, “recursos públicos – decisões privadas”, vem ensejando a alteração da Lei Rouanet, o que deverá ser alcançado se o Congresso Nacional aprovar o projeto de Lei conhecido como Procultura, que revoga a Lei Rouanet e estabelece novas diretrizes que discutiremos em outra seção desta disciplina.

Assim, para usufruírem das possibilidades de captação de recursos que lhes permite a Lei Rouanet, os projetos submetidos devem apresentar os documentos exigidos e estar enquadrados em uma dos seguintes segmentos:

- Artes cênicas;
- Livros de valor artístico, literário ou humanístico;
- Música erudita ou instrumental;
- Exposições de artes visuais;
- Doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos;
- Produção de obras cinematográficas e videofonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual;
- Preservação do patrimônio cultural material e imaterial;
- Construção e manutenção de salas de cinema e teatro, que poderão funcionar também como centros culturais comunitários, em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes (BRASIL, 1991).

Os projetos são analisados pelos membros de uma comissão, a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, que, apesar de ter sido criada pela Lei 8.313 de 1991, só teve seu regimento interno criado em 2010 (COSTA, 2013). Esta comissão é um órgão colegiado que assessora o MINC, contando com a seguinte estrutura: Coordenação Administrativa, exercida pelo Gabinete da Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic) do Ministério da Cultura; Grupos técnicos dos diferentes segmentos culturais; e Plenário.

Os grupos técnicos são formados por 1 titular e dois suplentes e são: artes cênicas; audiovisual; música; artes visuais, digital e eletrônica; patrimônio cultural; humanidade e artes integradas.

O plenário é composto pelos titulares dos grupos técnicos, pelo Ministro/a da Cultura e pelos/as presidentes das seguintes instituições: Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Cultural Palmares, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Nacional de Artes, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Instituto Brasileiro de Museus, Agência Nacional de Cinema, Entidade nacional que congrega os Secretários de Cultura das unidades federadas. A escolha dos membros mudou recentemente e, segundo Costa (2013, p. 76) acontece da seguinte forma:

“é aberto um edital para que qualquer instituição cultural se habilite. O ministério avalia a efetividade e a idoneidade dessas instituições e as encaixa, de acordo com a sua atuação, em um dos sete segmentos culturais (artes cênicas, artes visuais, audiovisual, empresariado nacional, humanidades, música e patrimônio). Uma vez habilitada, cada entidade apresenta cinco indicados, um de cada região do país. Desses diversos indicados, é eleito por uma comissão avaliadora do ministério um representante para cada região, formando uma lista quádrupla por segmento. Dessa lista são, finalmente, escolhidos pelo Ministro(a) da cultura três membros para cada área, distribuídos pelas regiões do país, sendo um suplente e dois adjuntos.”



Como a CNIC avalia os projetos? Seu regimento estabelece os critérios, segundo COSTA (2013, p. 79):

- a) Enquadramento do projeto em um dos segmentos culturais estipulados pela lei (relacionados nos artigos 18 e 25), bem como em pelo menos um dos objetivos da mesma (descritos no artigo 3o);
- b) Contrapartidas oferecidas pelo projeto voltadas tanto para a acessibilidade (de pessoas com necessidades especiais), quanto para a democratização do acesso da sociedade aos produtos, bens e serviços resultantes do apoio recebido, quando aplicáveis;
- c) Definição das despesas;
- d) Adequação do orçamento apresentado aos valores de mercado;
- e) Viabilidade técnica e financeira da execução do projeto apresentado;
- f) Adequação da proposta ao Plano Anual do Pronac; e
- g) Inocorrência de outras vedações legais.

Há uma discussão importante acerca do modo como os projetos são avaliados, notadamente pela inadequação com as políticas públicas, pelo uso exclusivo de critérios burocráticos (e vinculados aos meios e não aos fins) que permitem a aprovação de projetos cujo apelo mercadológico é forte, ou seja, as críticas relativas à ausência de critérios são fortes.

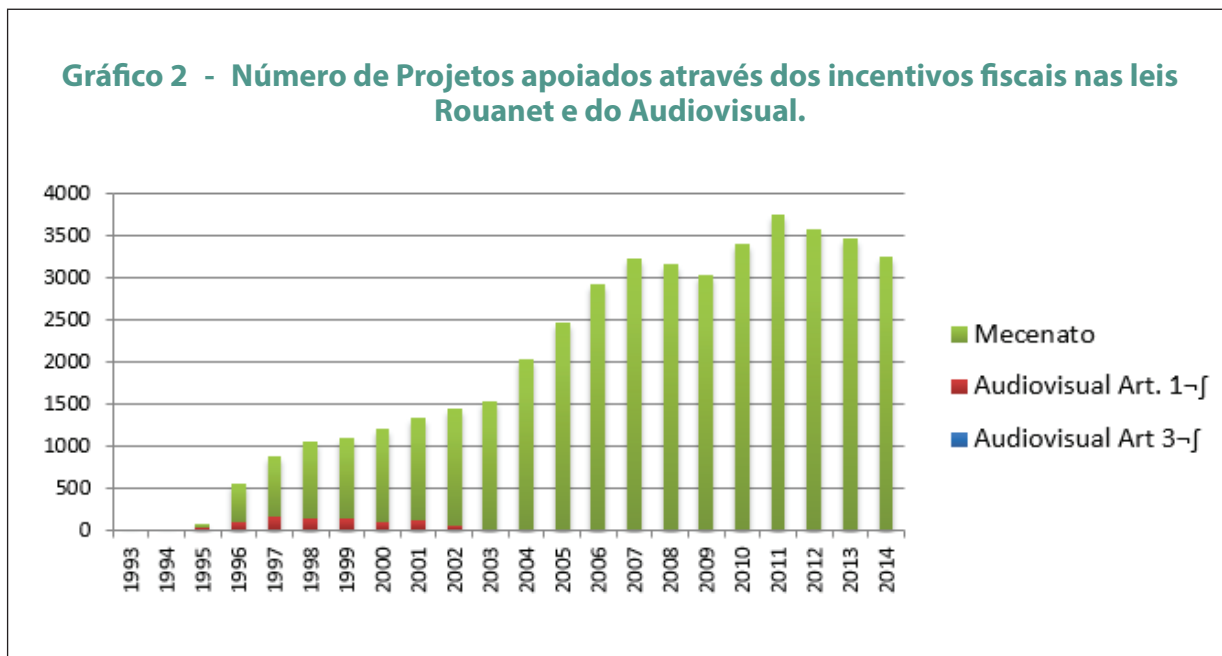
Os demais níveis de governo também possuem leis de incentivo fiscal, através das quais renunciam ao recebimento de certos impostos, estaduais e municipais, dependendo do nível do governo, em troca do investimento de recursos em projetos culturais. Estes níveis de governo têm suas leis específicas; na sua maioria, espelham a Lei Rouanet.

A quantidade de projetos que recebem apoio tem aumentado bastante, mas há diferenças muito significativas entre o número de projetos aprovados e o que realmente se concretiza em termos dos valores autorizados e do seu

Um estudo muito interessante acerca destas discussões pode ser encontrado em COSTA (2013), no espaço destinado aos materiais de apoio da disciplina.

Muitos governos disponibilizam informações na internet acerca dos projetos financiados, do volume do financiamento entre outras. Procure as informações do seu estado e analise o modo como a cultura é financiada. Se seu estado ou município não divulga estas informações você pode procurar no orçamento público do ente federado, no portal da transparência do governo federal (onde você encontra os repasses recebidos pelo estado ou município).

volume. O gráfico abaixo mostra a evolução da quantidade de projetos financiados através dos incentivos fiscais, submetidos à Lei Rouanet e à Leis do Audiovisual.



Qual o montante de recursos investido na cultura incluindo os recursos do Fundo Nacional de Cultura e os recursos oriundos de incentivo fiscal? O quadro abaixo mostra, por ano, a quantidade de projetos apresentados, aprovados e apoiados, assim como o valor solicitado na apresentação do projeto, o valor aprovado e o valor efetivamente apoiado, ou seja, o valor que nas atividades financiadas pelo Fundo Nacional de Cultura foi efetivamente transferido, adicionado ao valor que os proponentes efetivamente conseguiram captar junto às empresas privadas, nos projetos financiados com recursos oriundos de incentivos fiscais. Além disso, o quadro mostra a relação entre o valor apoiado e o valor aprovado, cuja média está em torno de 23 pontos percentuais, o que significa que menos de um quarto do valor aprovado pelos órgãos competentes é efetivamente obtido pelos proponentes dos projetos.



Quadro - Histórico de aprovação de projetos por incentivo fiscal e orçamento direto – 1993-2014

Ano	Qtde Apres.	Qtde Aprov.	Qtde Apoio.	Valor Apresentado(1)	Valor Aprovado(2)	Valor Apoiado(3)	
1993	19	10	2	18.710.859,88	13.969.236,78	21.212,78	0,15
1994	74	91	7	98.228.196,18	114.775.297,55	533.751,57	0,47
1995	1.378	69	153	767.885.258,48	96.043.243,26	41.668.264,66	43,38
1996	3.773	2.552	624	2.130.370.530,80	1.612.596.208,73	195.030.104,42	12,09
1997	7.535	3.011	1.299	3.694.960.473,06	1.528.013.048,41	330.880.156,34	21,65
1998	6.559	3.669	1.258	3.005.725.978,41	1.590.098.542,21	310.451.086,40	19,52
1999	8.281	3.346	1.221	3.403.419.394,93	1.495.505.214,92	311.002.975,36	20,80
2000	6.406	3.174	1.292	2.710.416.568,51	1.382.569.111,80	461.049.131,24	33,35
2001	8.393	2.840	1.539	3.352.307.615,43	1.359.242.185,05	514.239.879,33	37,83
2002	8.969	4.476	1.527	4.125.303.358,95	2.271.888.163,89	483.168.167,75	21,27
2003	7.163	4.222	1.543	3.901.944.691,33	1.937.670.619,59	461.157.590,14	23,80
2004	7.637	5.304	2.040	5.034.932.459,30	2.536.717.914,78	592.219.979,62	23,35
2005	12.553	6.739	2.475	8.171.660.147,70	3.251.761.180,95	859.508.583,84	26,43
2006	9.766	6.997	2.929	6.127.225.022,67	3.489.017.305,99	931.930.715,31	26,71
2007	11.972	6.876	3.230	7.689.261.607,32	3.491.268.734,96	1.229.901.800,33	35,23
2008	10.814	7.212	3.161	9.195.256.092,41	4.170.542.015,42	1.098.857.749,77	26,35
2009	9.183	5.078	3.041	8.899.965.529,66	3.149.814.814,55	1.137.313.214,09	36,11
2010	13.572	7.705	3.415	7.637.183.757,83	5.357.247.437,65	1.457.078.527,09	27,20
2011	14.066	7.956	3.749	6.936.703.972,04	5.564.370.529,68	1.351.716.256,42	24,29
2012	10.014	6.435	3.566	7.018.714.468,42	5.469.452.614,82	1.301.777.677,62	23,80
2013	11.553	6.464	3.459	8.449.237.487,00	5.587.470.034,37	1.330.591.225,52	23,81
2014	11.556	4.206	1.987	6.083.128.494,08	3.515.119.044,80	644.261.241,54	18,33

Fonte: SALICNET – Ministério da Cultura, consultado em 28/10/2014

É muito importante considerar que recentemente foi aprovado um novo programa no MINC, oficialmente denominado Programa de Cultura do Trabalhador, aprovado pelo Congresso Nacional e transformado em política de Estado pela Lei no. 12.761, que cria o vale-cultura. Este programa que se destina a fornecer aos trabalhadores meios para o exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura, segundo a lei, tem os objetivos de (BRASIL, 2012):

- I possibilitar o acesso e a fruição dos produtos e serviços culturais;
- II estimular a visitação a estabelecimentos culturais e artísticos; e
- III incentivar o acesso a eventos e espetáculos culturais e artísticos.

A lei possibilita às empresas cadastradas oferecer aos seus trabalhadores o valor per capita de R\$ 50,00 para despesas na área da cultura. O montante despendido pela empresa tributada com base no lucro real pode ser abatido de seu imposto de renda a pagar, limitado a 1% do imposto devido.

O PNC estabelece a meta de 12 milhões de trabalhadores beneficiados até 2020. Segundo informações da SEFIC-MinC, em 2013, 335.226 trabalhadores foram cadastrados e 1.224 empresas aderiram ao programa. Um dos benefícios do programa é o direcionamento de recursos a cidadãos que raramente são beneficiados pelo financiamento à cultura, tendo lesados seus direitos culturais. Além disso, o cidadão passa, através do uso do vale para aquisição de certos produtos e serviços, a destiná-los a atividades que ele julga o merecerem, o que retira do Ministério e das empresas, a princípio, o papel de tomadores de decisão sobre as atividades que recebem recursos públicos. O programa não deixa de gerar discussões, no entanto. Uma das principais está relacionada ao tipo de produtos e serviços cuja aquisição é permitida com os recursos do Vale-cultura. Atualmente o Ministério divulga a seguinte lista:



Figura – Produtos e serviços para aquisição com vale-cultura

Produto/Serviço	Tipo de Aquisição
Artesanato	Peça
Cinema	Ingresso
Curso de Artes	Mensalidade
Curso de Audiovisual	Mensalidade
Curso de Circo	Mensalidade
Curso de Dança	Mensalidade
Curso de Fotografia	Mensalidade
Curso de Música	Mensalidade
Curso de Teatro	Mensalidade
Curso de Literatura	Mensalidade
Disco-Áudio ou Música	Unidade
DVD Documentários/Filmes/ Musicais	Unidade
Escultura	Peça
Espetáculo de Circo	Ingresso
Espetáculo de Dança	Ingresso
Espetáculo de Teatro	Ingresso
Espetáculo Musical	Ingresso
Equipamentos de Artes Visuais	Unidade
Equipamentos e Instrumentos Musicais	Unidade
Exposições de Arte	Ingresso
Festas Populares	Ingresso
Fotografia / Quadros / Gravuras	Unidade
Jornais	Unidade
Livros	Unidade
Partituras	Unidade
Revistas	Unidade

Fonte: MinC (2014)

Um dos principais problemas que tem sido associados aos incentivos fiscais, além da centralização da decisão nos departamentos de marketing das empresas privadas, tem sido a grande concentração regional da captação de recursos, que pode ser vista na figura abaixo:

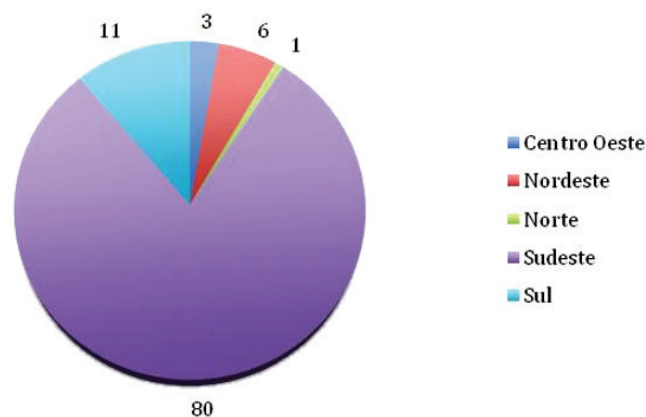


Figura - Recursos captados por região entre 1992 e 2014

A região sudeste, que concentra a produção econômica do país acaba por possibilitar aos seus cidadãos um volume maior de projetos financiados, seguida da região sul, igualmente concentradora da riqueza nacional. Isto evidencia uma grande distorção no uso de recursos públicos, que deveriam ser destinados às regiões nas quais os investimentos privados são menos prováveis devido a menor atividade econômica.

Esta concentração está certamente ligada à localização dos principais investidores, como pode ser visto no quadro abaixo:

Figura – Principais incentivadores de projetos que captaram recursos através da Lei Rouanet 2010-2014

Ano	Incentivador	VI. Incentivado R\$
2010	Petróleo Brasileiro S. A - Petrobras	114.379.397,34
	Vale S/A	101.506.170,40
	Banco do Brasil S.A	39.005.039,44
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	37.800.803,31
	Centrais Elétricas Brasileiras S/A - ELETROBRAS	26.163.702,16
2011	Petróleo Brasileiro S. A - Petrobras	112.671.804,83
	Vale S/A	110.986.992,20
	Banco do Brasil S.A	48.061.515,67
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	34.884.636,56
	UNIBANCO - União de Bancos Brasileiros S.A	23.800.000,00
2012	Petróleo Brasileiro S. A - Petrobras	80.445.770,10
	Vale S/A	44.925.657,54
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	43.464.812,86
2013	Banco do Brasil S.A	39.940.020,25
	VIVO S/A	27.692.096,00
	Banco do Brasil S.A	39.665.748,54
	BANCO ITAUCARD S.A	32.186.000,00
	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	31.536.221,69
	Vale S/A	29.427.638,33
	Banco Bradesco Financiamentos S.A.	26.820.943,10
2014	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES	54.470.597,91
	Vale S/A	51.008.252,70
	Banco do Brasil S.A	46.576.189,17
	Bradesco Vida e Previdência S/A	29.955.546,00
	Banco BERJ S.A.	29235935,4

Fonte: SALICNET (2014)



Esta concentração também pode ser observada entre os cinco maiores proponentes de projetos todos da região sudeste, mais especificamente dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, como se pode observar na figura abaixo. Entre estes podem ser observados um instituto supostamente mantido por um banco privado, uma empresa líder de mercado na América Latina, a T4F Entretenimento S.A. e a Fundação mantida pela maior empresa de comunicações do país.

Ano	Proponente	Captado R\$
2010	Instituto Itaú Cultural	26.600.000,00
	H Melillo Comunicação e Marketing Ltda.	17.335.933,01
	Fundação Bienal de São Paulo	16.996.314,07
	Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	12.771.500,00
	Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro	12.361.006,71
2011	Fundação Roberto Marinho	35.222.344,59
	Instituto Itaú Cultural	29.500.000,00
	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	21.940.551,51
	Fundação Bienal de São Paulo	19.429.500,00
	Instituto Agires	15.045.493,12
2012	Instituto Itaú Cultural	22.000.000,00
	Aventura Entretenimento Ltda.	20.501.046,20
	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	16.782.550,01
	Fundação Roberto Marinho	15.411.231,67
	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	14.108.032,70
2013	Instituto Itaú Cultural	21.000.000,00
	Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	19.032.174,32
	T4F Entretenimento S.A.	18.600.000,00
	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	14.841.238,00
	Fundação Bienal de São Paulo	14.755.000,00
2014	Aventura Entretenimento Ltda.	26.126.413,14
	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	22.616.031,20
	T4F Entretenimento S.A.	21.949.107,00
	Instituto Tomie Ohtake	19.264.467,33
	Instituto Itaú Cultural	17.900.000,00

O somatório do valor captado pelos cinco maiores proponentes de cada ano também mostra a concentração de recursos no Instituto Itaú Cultural e o alto valor captado pela Fundação Roberto Marinho em sua única participação nestes 5 anos.

Figura – Valor captado por alguns dos cinco maiores proponentes de projetos na Lei Rouanet 2010-2014

Proponente	Valor captado 2010-2014
Instituto Itaú Cultural	117.000.000,00
FOSB	76.180.370,72
Fundação Bienal de São Paulo	51.180.814,07
Fundação Roberto Marinho	35.222.344,59
FOSSP	33.140.207,02

Este é um dos problemas que tem sido ressaltados pelos analistas do financiamento público à cultura no país. Isaura Botelho (2001a, p. 09) ressalta:

Os problemas existentes hoje no Brasil, quanto à captação de recursos via leis de incentivo fiscal, relacionam-se ao fato de produtores culturais de grande e pequeno portes lutarem pelos mesmos recursos, num universo ao qual se somam as instituições públicas depauperadas, promovendo uma concorrência desequilibrada com os produtores independentes. Ao mesmo tempo, os profissionais da área artístico-cultural são obrigados a se improvisar em especialistas em marketing, tendo de dominar uma lógica que pouco tem a ver com a criação. Aqui, tem-se um aspecto mais grave e que incide sobre a qualidade do trabalho artístico: projetos que são concebidos, desde seu início, de acordo com o que se crê que irá interessar a uma ou mais empresas, ou seja, o mérito de um determinado trabalho é medido pelo talento do produtor cultural em captar recursos — o que na maioria das vezes significa se adequar aos objetivos da empresa para levar a cabo o seu projeto — e não pelas qualidades intrínsecas de sua criação.

Sarkoff, por sua vez destaca:

As leis do mercado estabelecem as condições de sobrevivência das empresas. É irracional transferir para elas recursos públicos e tentar sobrepujar sua lógica pela força de supernormatizações de Estado. Por que não deixar as empresas patrocinarem como bem entenderem,



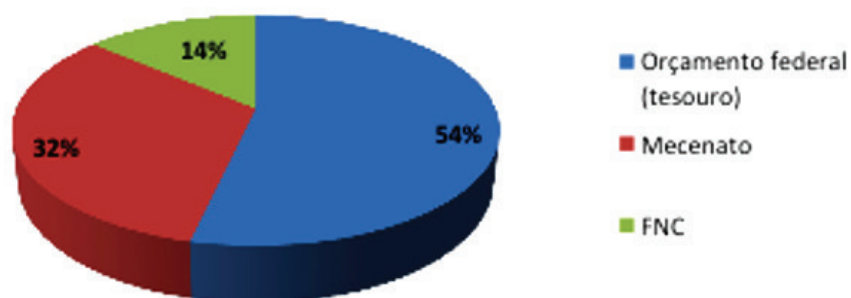
usando seus próprios recursos, como já fazem quando apoiam projetos esportivos, sociais, ambientais e diversas iniciativas culturais sem dedução fiscal, pois sabem como extrair benefícios institucionais e mercadológicos favorecendo ações de interesse público? Por que não instaurar um sistema de investimento direto, em que a relação entre o custo e o benefício cultural público seja o critério básico de acesso aos recursos do erário? Por que manter as empresas como repassadoras de recursos de impostos, obrigando o meio cultural a percorrer tortuosos caminhos privados à busca do dinheiro público?

Para mais adiante responder:

O problema não está no investimento do dinheiro público na cultura, mas no modo como isso é feito. A cultura é uma questão de interesse público e, portanto, requer políticas e investimentos de Estado, como a saúde, a educação, o transporte e a segurança. O governo tem a responsabilidade de estabelecer objetivos, elaborar estratégias e investir no desenvolvimento cultural, o que significa interagir com inúmeros agentes não-governamentais – instituições, grupos, criadores, pesquisadores, promotores culturais independentes –, financiar, em menor ou maior parte, seus processos de pesquisa, formação, criação, produção, distribuição, intercâmbio e preservação, e garantir a todos os estratos da população e a todas as regiões do país condições amplas de acesso, fruição e expressão cultural. Para tanto, o Estado deve necessariamente estipular no orçamento público recursos suficientes para implementar suas políticas culturais. Isso implica confrontar a cultura com outras áreas de interesse público para estabelecer seu quinhão, pois do mesmo couro saem todas as correias.

Os recursos totais investidos pelo governo federal na cultura são o montante mais elevado dos recursos investidos na cultura que recebem registro seguido pelos recursos oriundos de incentivos fiscais e pelos recursos oriundos o FNC, como pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura – Distribuição dos recursos por mecanismo de financiamento



Fonte: Costa (2013)

O Fundo Nacional de Cultura é um fundo de natureza contábil que tem o objetivo, segundo o artigo 4o. da Lei 8.313, de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do PRONAC e de:

- I - estimular a distribuição regional eqüitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos sócio-culturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios (BRASIL, 1991).

O FNC é constituído por recursos advindos de:

I - recursos do Tesouro Nacional;

II - doações, nos termos da legislação vigente;

III - legados;

IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;

VII - um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional;

VIII - Três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinados aos prêmios;

IX - reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real;



X - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;

XI - conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil;

XII - saldos de exercícios anteriores;

XIII recursos de outras fontes” (BRASIL, 1991).

O Fundo Nacional de Cultura, embora tenha sido criado pela mesma lei que regula o incentivo fiscal, tem um grande descompasso no montante de recursos investidos se comparado ao mecanismo de incentivo fiscal, como se pode ver no gráfico abaixo. É importante atentar para este descompasso que vem gerando muitas críticas ao sistema de incentivos fiscais e, de modo geral, ao sistema de financiamento da cultura no país. Isto é ainda mais importante pois, segundo COSTA (2013), a lei já previa que haveria uma concentração de investimentos em centros urbanos com desenvolvimento econômico, o FNC cumpriria, assim, a missão de equilibrar os investimentos ao longo do território nacional.

As análises realizadas por Frederico Barbosa da Silva, do IPEA, apresentam com profundidade as discussões em torno do sistema de financiamento no Brasil, como se pode ver na figura abaixo. O pesquisador apresenta a evolução da execução orçamentária do MinC e do FNC ao longo de 15 anos. Pode-se observar bastante oscilação, na evolução do orçamento do FNC com algumas retrações, atribuídas por Silva a crises externas e períodos eleitorais.

TABELA 1
Execução orçamentária do MinC e do FNC (1995-2009)

Ano/Órgão	MinC	Variação 1995 = base	FNC	Variação 1995 = base
1995	391.280	1,0	33.617	1,0
1996	422.014	1,1	29.250	0,9
1997	428.864	1,1	50.806	1,5
1998	393.582	1,0	42.611	1,3
1999	443.236	1,1	36.914	1,1
2000	491.272	1,3	83.740	2,5
2001	540.052	1,4	109.322	3,3
2002	433.684	1,1	67.795	2,0
2003	374.642	1,0	62.921	1,9
2004	509.985	1,3	109.507	3,3
2005	649.461	1,7	158.532	4,7
2006	759.548	1,9	158.639	4,7
2007	912.792	2,3	161.121	4,8
2008	1.030.381	2,6	302.313	9,0
2009	1.222.186	3,1	433.042	12,9

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sido).

Fonte: SILVA, Frederico Barbosa(2011, p. 202)

Segundo Silva (2011, p.202), “a participação relativa dos recursos do FNC na composição dos recursos gerais do MinC em relação ao ministério também oscilou. Era de 8,6% em 1995, chegou a 20,2% em 2001, recua para 15,6% em 2002 e chegou a 35% em 2009”. A análise do autor sobre a representatividade do orçamento do FNC é bastante interessante:

Esta participação resulta da centralidade do FNC na gestão de prioridades ministeriais durante a década de 1990 e da sua valorização como recurso estratégico na definição da alocação orçamentária, sobretudo nos últimos anos. Entretanto, o sentido da centralidade mudou. Na década de 1990, permitia flexibilidade na alocação de recursos (as instituições vinculadas podiam articular projetos de seu interesse na sociedade civil, e estes seriam financiados pelo FNC) e absorvia cortes e contingenciamentos. Depois, passou a permitir a execução de ações do MinC, diretamente por meio de ações programáticas, de transferências aos estados, aos municípios e ao DF e, em muitos casos, de práticas de editais (SILVA, 2011, p. 202).



O FUTURO DO FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL

PARTE
VI

MÓDULO
8

A questão fundamental em discussão no Congresso Nacional para a cultura é, sem dúvida, a destinação de um volume maior de recursos para a área, da qual trata a Proposta de Emenda à Constituição 150 de 2003. Esta decisão será muito importante para que os governos futuros possam pôr em prática as políticas de estado já aprovadas e tomar medidas para o financiamento da cultura que não sejam exclusivamente dependentes dos interesses das empresas privadas.

Na sequência, está a discussão em torno da aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – PROCULTURA, que substituirá a Lei Rouanet. No projeto de lei encontram-se os mecanismos pelos quais o programa será implementado:

- I - Fundo Nacional da Cultura - FNC;
- II - Incentivo Fiscal a Projetos Culturais;
- III - Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart; e
- IV - Vale-Cultura, criado por lei específica.

Os objetivos do sistema de financiamento são bastante ampliados, como se pode perceber comparando os quadros abaixo nos quais se encontram os objetivos declarados na Lei 8.313 e os objetivos declarados no projeto de lei que propõe PROCULTURA. Entre outras coisas importantes no que diz respeito a estes objetivos, aparecem: a preocupação com o acesso da população não somente à fruição, mas também à produção, à transversalidade das ações culturais, ao compromisso com a carreira dos artistas e com o desenvolvimento cultural, à economia da cultura e ao apoio a atividades culturais comprometidas com erradicação do preconceito e discriminação.

Objetivos declarados na Lei Rouanet

- I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o **livre acesso às fontes da cultura** e o pleno exercício dos **direitos culturais**;
- II - promover e estimular a **regionalização da produção** cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o **conjunto das manifestações culturais** e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as **expressões culturais dos grupos formadores** da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - alvarguardar a sobrevivência e o florescimento dos **modos de criar, fazer e viver** da sociedade brasileira;
- VI - preservar os **bens materiais e imateriais do patrimônio** cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a **consciência internacional** e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a **produção e difusão de bens culturais de valor universal**, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - **priorizar o produto cultural originário** do País.

Objetivos declarados no PROCULTURA

- I - **valorizar a expressão cultural** dos diferentes indivíduos, grupos e comunidades das diversas regiões do País e apoiar sua difusão;
- II - **apoiar as diferentes iniciativas** que fomentem a **transversalidade** da cultura, em áreas como educação, meio ambiente, saúde, promoção da cidadania e dos direitos humanos, ciência, economia solidária e outras dimensões da sociedade;
- III - estimular o **desenvolvimento cultural** em todo território nacional, buscando a superação de desequilíbrios regionais e locais;
- IV - apoiar as **diferentes linguagens artísticas**, garantindo suas condições de realização, circulação, formação e fruição nacional e internacional;
- V - apoiar as diferentes etapas da **carreira dos artistas**, adotando ações específicas para sua valorização;
- VI - apoiar a **preservação e o uso sustentável do patrimônio** histórico, cultural e artístico brasileiro em suas dimensões material e imaterial;
- VII - ampliar o **acesso da população brasileira** à fruição e à produção de bens, serviços e conteúdos culturais, valorizando iniciativas voltadas para as diferentes faixas etárias;
- VIII - desenvolver a **economia da cultura**, a geração de emprego, a ocupação e a renda, fomentar as cadeias produtivas artísticas e culturais, estimulando a formação de relações trabalhistas estáveis;

O projeto de lei ainda torna mais claro o papel da CNIC assim como os critérios que devem pautar a análise dos projetos vinculados às três dimensões do conceito de cultura adotado pelo Ministério desde 2003, além dos critérios de habilitação e enquadramento, como segue:

- a) para a dimensão simbólica: 1. inovação e experimentação estética; 2. circulação, distribuição e difusão dos bens culturais; 3. contribuição para preservação, memória e tradição; 4. expressão da diversidade cultural brasileira; 5. contribuição à pesquisa e reflexão; e 6. promoção da excelência e da qualidade;



b) para a dimensão econômica: 1. geração e qualificação de emprego e renda; 2. desenvolvimento das cadeias produtivas culturais; 3. fortalecimento das empresas culturais brasileiras; 4. internacionalização, exportação e difusão da cultura brasileira no exterior; 5. fortalecimento do intercâmbio e da cooperação internacional com outros países; 6. profissionalização, formação e capacitação de agentes culturais públicos e privados; e 7. sustentabilidade e continuidade dos projetos culturais;

c) para a dimensão social: 1. ampliação do acesso da população aos bens, conteúdos e serviços culturais; 2. contribuição para redução das desigualdades territoriais, regionais e locais; 3. impacto na educação e em processos de requalificação urbana, territorial e das relações sociais; 4. incentivo à formação e manutenção de redes, coletivos, companhias e grupos socioculturais; 5. redução das formas de discriminação e preconceito; e 6. fortalecimento das iniciativas culturais das comunidades;

A indicação destes critérios pode vir a corrigir a atuação da CNIC e vincular a aprovação de projetos às políticas definidas no nível federal para a cultura, ou seja, poderá haver um alinhamento de objetivos que não havia até então. A mudança da atuação da CNIC fica bastante clara no depoimento do Secretário de Financiamento e Incentivo à Cultura do MinC, dado à Costa (2013, p. 89):

Quando eu fui presidir a primeira reunião, eu senti que a Comissão era uma mera burocracia, ela não tinha qualificação. Não as pessoas, mas o papel dela não tava qualificado. Para o que a CNIC fazia naquela época, eu não precisava de uma comissão, eu só precisava de estagiário, que era ver se o projeto cabe na lei. O papel da CNIC não é esse. O papel da CNIC enquanto uma Comissão Nacional de Incentivo à Cultura que tem uma representação da sociedade, paritariamente com o governo, é apontar para o Ministério, em especial para a decisão formal da Ministra, quais os projetos que são ou não meritórios de incentivo fiscal. Ser meritório de incentivo fiscal não

quer dizer ser somente de acordo com a lei. São [...] várias variáveis que você tem pra dizer se aquilo é meritório ou não. Pode estar muito encaixadinho na lei mas não ser meritório de incentivo fiscal. Eu percebi que a CNIC não opinava sobre isso, ela opinava sobre a legalidade. [...] Então a gente começou a ter a preocupação de qualificar a CNIC pra que ela assumisse um papel mais nobre, mais importante, como uma consultoria do Ministério ouvindo a sociedade se aquele projeto é meritório ou, [...] se não, deve ser alterado. Com isso a gente começou a discutir internamente a Comissão.

O estabelecimento de critérios de avaliação que não sejam meramente formais é alvo de muitos debates, como se pode ver na seguinte avaliação que faz Sarkoff:

Os quebradam o fantasma do dirigismo tentam exatamente impedir que se discuta e se implemente aqui um sistema no qual o mérito público seja o fator preponderante na destinação dos recursos públicos. Adotam, também, a tática de propagar a ideia de que avaliação de mérito é censura. Nada mais falso. Para efeito de financiamento público, mérito é a capacidade de um projeto atender às políticas públicas. E políticas públicas nada mais são do que o conjunto de conceitos e estratégias que os governos têm a obrigação de formular, pois são eleitos para isso.

Estas alterações trazem muitas questões importantes, que merecerão discussão de todos os grupos envolvidos. Um ponto que considero muito relevante é que elas apontam para um maior cuidado com o destino dos recursos para atividades que não costumam receber apoio de empresas privadas, como aquelas que lidam com a experimentação e com o desenvolvimento de novas linguagens. Elas apontam também, para a diminuição das desigualdades regionais e, com mais clareza, para um ponto que tem sido compreendido como fundamental, a formação dos agentes culturais. Assim, se aprovado o projeto de lei pelo Congresso Nacional as perspectivas de financiamento da cultura no país tomam um rumo novo que parece resolver alguns dos problemas percebidos hoje.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Karin Soares. **Marketing cultural e o patrocínio próprio e incentivado da cultura em Santa Catarina**: análise dos casos Eletrosul e Tractebel Energia. 2009. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

AUGUSTIN, André Coutinho. O neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira. In: **Anais do II Seminário Internacional de Políticas Culturais**, Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 2011.

_____. A Farsa das leis de incentivo: o neoliberalismo e seu impacto na política cultural brasileira. UFRGS-Faculdade de Ciências Econômicas. **TCC**, 2010.

BARBALHO, Alexandre. Políticas culturais no Brasil: identidade e diversidade sem diferença. In: **Anais do III ENECULT**, Salvador, BA, 2007.

BOTELHO, Isaura. Os equipamentos culturais na cidade de São Paulo: um desafio para a gestão pública. **Espaço e Debates – Revista de Estudos regionais e urbanos**. Nº 43/44, São Paulo, 2004.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo: **São Paulo em perspectiva**, v. 15, nº 2, 2001a.

COSTA, Maíra Lopes Viana da. A lei de incentivo como política cultural: o papel da Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. **Dissertação de Mestrado. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais, 2013.**

GAMA, Rinaldo. Quanto vale o show? Revista **Veja**, Edição 2348. 20 de novembro de 2013. p.112-119. São Paulo, 2013.

SILVA, Frederico Barbosa. O Programa Mais Cultura, o Fundo Nacional de Cultura. IN: Frederico Barbosa da Silva e Luiz Eduardo Abreu. **As políticas públicas e suas narrativas** – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura. Brasília: IPEA, 2011.

BRASIL. Lei 7.505 de 02 de julho de 1986. <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109576/lei-sarney-lei-7505-86> Consultado em 28/20/2014, às 10:00.

FERNANDES, Natália Morato. A política cultural à época da ditadura militar. **Contemporânea**. v. 3, n. 1 p. 173-192 Jan.–Jun. 2013.

FRANCO, R. **Itinerário político do romance pós-64: A Festa**. São Paulo, Ed. Unesp, 1998.

FREIRE, Alberto. O financiamento como recurso fundamental das políticas culturais. In: Antonio Albino Canelas Rubim e Renata Rocha. **Políticas Culturais** (Coleção Sala de Aula). Salvador: Editora UFBA, 2012.

LEMOS, Nayana Silva. Políticas públicas de cultura no Brasil: a relação Estado-Sociedade nos mecanismos de financiamento cultural. In: **Anais do IV Seminário Nacional Sociologia & Política: Pluralidade e Garantia dos Direitos Humanos no Século XXI**, 2012.

MICELI, S. O processo de “construção institucional” na área cultural federal (anos 70). In: _____. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo, Difel, 1984.

MINC. 12 milhões de trabalhadores beneficiados pelo Programa de Cultura do Trabalhador (Vale-Cultura). <http://pnc.culturadigital.br/metas/12-milhoes-de-trabalhadores-beneficiados-pelo-programa-de-cultura-do-trabalhador-vale-cultura/> Consultado em 30/10/2014.

NASCIMENTO, Alberto Freire. Política cultural e financiamento do setor cultural. In: **Anais do IV ENECULT** - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, Salvador-BA, 2008.



RUBIM, Antônio Albino Canelas. Políticas culturais no Brasil: Trajetória e contemporaneidade. In: Antonio Carlos Abdalla [Organizador] **Lei Rouanet** – Percorso e Relatos. s.d. http://www.atitudebrasil.com/site/wp-content/uploads/2011/10/rouanet_web.pdf, acessado em 14/12/2014.

_____. Políticas culturais no Brasil: passado e presente... In: RUBIN, Antonio A. C.; ROCHA, Renata (Orgs.). **Políticas culturais**. Salvador: EDUFBA, 2012b.

SARAVIA, Enrique . Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública** (Impresso), Rio de Janeiro, v. 33, n.1, p. 89-119, 1999.

SARKOVAS, Yacoff. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. In: Antonio Carlos Abdalla [Organizador] **Lei Rouanet** – Percorso e Relatos. s.d. http://www.atitudebrasil.com/site/wpcontent/uploads/2011/10/rouanet_web.pdf, acessado em 14/12/2014.

SIMÕES, Janaína Machado e DARBILLY, Leonardo Cavalier. Administração, cultura e desenvolvimento, **Cadernos EBAPE. BR**, vol. 5, n. 2, June 2007.