

Silva, Frederico Augusto Barbosa

Working Paper

Financiamento cultural no Brasil contemporâneo

Texto para Discussão, No. 2280

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Frederico Augusto Barbosa (2017) : Financiamento cultural no Brasil contemporâneo, Texto para Discussão, No. 2280, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/177496>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2280

TEXTO PARA DISCUSSÃO

FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Frederico Augusto Barbosa da Silva



2280

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, março de 2017

FINANCIAMENTO CULTURAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹

¹ Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto

Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O SISTEMA FEDERAL DE CULTURA E AS IDEIAS	7
3 O SFC COMO ELE É.....	10
4 O MECENATO PRIVADO	17
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REFERÊNCIAS	34

RESUMO

Este texto discute a dinâmica do financiamento cultural no governo federal brasileiro de 1995 a 2013. Descreve o contexto histórico e enfrenta alguns dos argumentos presentes no debate público sobre os princípios que podem justificar reformas na administração da cultura e a reconfiguração do modelo de financiamento das ações públicas na área. Além disso, enfrenta o debate destas ideias gerais à luz da pluralidade de critérios e instrumentos utilizados pela administração pública. A dialética entre as ideias gerais, os instrumentos e as práticas permite a delimitação mais precisa entre os paradigmas de financiamento ou modelos.

Palavras-chave: financiamento de políticas públicas; políticas culturais; gastos culturais.

ABSTRACT

This text discusses the dynamics of cultural funding in the Brazilian federal government from 1995 to 2013. It describes the historical context and faces some of the arguments present in the public debate on the principles that can justify reforms in the administration of culture and reconfiguration of the stock financing model public in the area. Moreover, it faces discussion of these general ideas in the light of the plurality of criteria and instruments used by the public administration. The dialectic between general ideas, tools and practices allows for more precise delimitation between the financing paradigms or models.

Keywords: financing of public policies; cultural policies; cultural spending.

1 INTRODUÇÃO

O texto discute os sentidos do financiamento à cultura no governo federal de 1995 a 2013, sendo que a descrição da dinâmica dos dispêndios federais na área é quadro de fundo para explorar alguns dos significados atribuídos às políticas e ao financiamento cultural.

O trabalho faz uma breve contextualização e enfrenta alguns dos argumentos presentes na discussão pública no que se refere aos princípios que justificariam reformas na administração da cultura e a reconfiguração do modelo de financiamento de ações públicas na área. Além disso, debate estas ideias gerais à luz da pluralidade de critérios e instrumentos utilizados pela administração pública.

A exploração interpretativa da dialética entre ideias gerais, instrumentos e práticas permite a delimitação mais precisa entre paradigmas ou modelos de financiamento e até mesmo a recolocação dos termos do debate. Não há mais dúvidas, aparentemente, ou em termos das ideias gerais, de que dois são os modelos de financiamento cultural no Brasil. No primeiro deles, o financiamento seria realizado central e preponderantemente pelo Estado e no segundo, pelo mercado.

Também não restam dúvidas de que todos os brasileiros têm direito à cultura e que a não realização desse direito é injusta, ou, pelo menos, imoral. As dúvidas surgem quando a prática política exige a seletividade, o uso de critérios e de instrumentos de política pública ou quando é necessário estabilizar os sentidos dos direitos culturais a que se tem direito, sua eficácia e suas condições de efetivação.

2 O SISTEMA FEDERAL DE CULTURA E AS IDEIAS

A reflexão aqui presente parte de uma distinção importante. As políticas culturais envolvem escolhas e demarcação de princípios, mas são as políticas públicas que as realizam, na forma de instituições setoriais (ministério, secretarias, fundações, associações, programas, projetos etc.), que acrescentam e mobilizam recursos materiais e cognitivos. As áreas de ação pública são também extensas: *i*) direitos autorais; *ii*) livro e leitura; *iii*) cinema e audiovisual; *iv*) patrimônio material e imaterial; *v*) museus; *vi*) artes e espetáculos, entre os quais a dança, o teatro e a música; *vii*) culturas populares; *viii*) comunidades tradicionais; e *ix*) circo, entre outros. Entretanto, uma parte do fazer cultural está fortemente relacionada com os mercados e as indústrias, fundamentalmente privados,

embora incentivados e regulados politicamente. Do lado da sociedade civil, que possui uma complexidade de atores atuantes na área cultural, os exemplos anteriores voltam rapidamente à memória, pois, além de serem áreas de atuação do poder público, são também fortemente ligados aos dinamismos dos mercados.

Considera-se aqui que a institucionalização de políticas culturais envolve recursos de diferentes tipos, e, apesar dos discursos agora comuns sobre a dimensão simbólica e o conceito antropológico de cultura, o financiamento ainda é um dos componentes centrais que articula princípios gerais com os direitos. Não é possível imaginar uma forma única de financiamento que contemple a multiplicidade de problemas de cada uma das áreas culturais. Da mesma forma, é impensável simplificar a questão do financiamento a modelos genéricos.¹

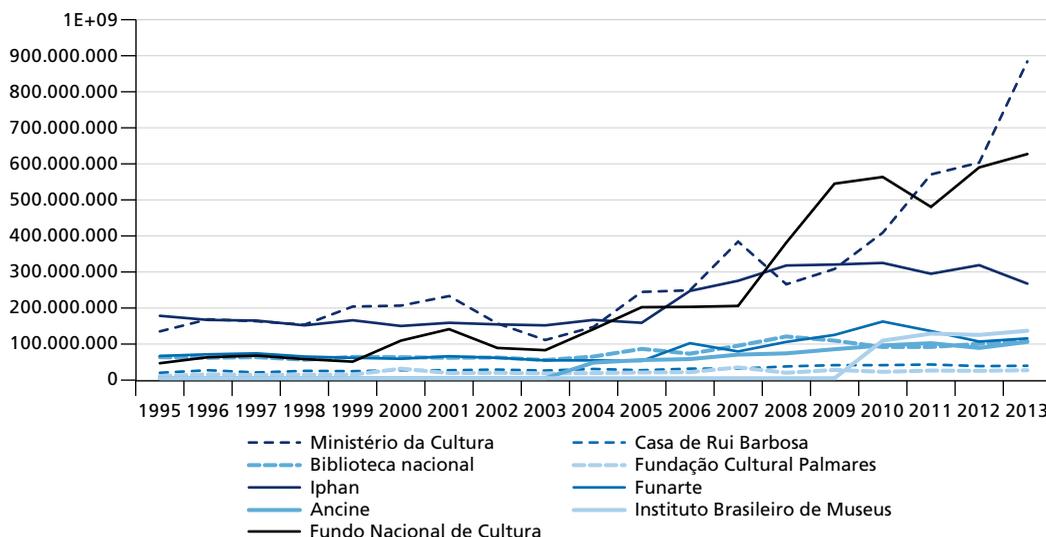
O gráfico 1 mostra o comportamento dos recursos do Sistema Federal de Cultura (SFC) em cada uma das suas unidades orçamentárias. Destaquem-se no momento os três pontos a seguir:

- o escopo do SFC abrange pesquisa – Casa de Rui Barbosa –; livro e leitura – bibliotecas, a ideia de sistema nacional de bibliotecas, inclusive a Biblioteca Nacional –; ações de promoção da igualdade étnica – Fundação Palmares –; patrimônio material e imaterial – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) –; artes cênicas, teatro, dança, circo, artes plásticas e música – Fundação Nacional de Artes (Funarte) –; cadeias audiovisuais e cinema – Agência Nacional do Cinema (Ancine) –; e museus tradicionais e sociais – Instituto Brasileiro de Museus (Ibram). Ainda existiram, ou existem, diversos programas no Ministério da Cultura (MinC) – Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva; Monumenta; Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec); Economia criativa, identidade e diversidade, articulação institucional do Sistema Nacional de Cultura (SNC) etc.;
- o crescimento dos recursos da unidade central do MinC está relacionado com vários elementos importantes, entre os quais a redefinição dos papéis do ministério nas articulações e no planejamento do Plano Nacional de Cultura (PNC) e do SNC, bem como na condução de programas internamente, e não apenas nas instituições vinculadas; e
- o fortalecimento do FNC responde à parte das premissas de fortalecimento de orçamentos públicos para a área, bem como à realização de dispêndios prioritários

1. Para mais informações, ver Saravia (1999).

para o MinC, a exemplo do cinema e audiovisual – volta-se a esta questão posteriormente –, do Mais Cultura e dos pontos de cultura. Um ponto salta à atenção e mostra a perda de posição relativa do Iphan nos recursos federais. Entretanto, deve-se ressaltar que o Ibram teve nascimento por cissiparidade em relação ao Iphan e que uma parte das políticas patrimonialistas foi realizada com recursos externos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartidas do governo federal, de estados e de municípios através do programa Monumenta 1997-2010.²

GRÁFICO 1
Comportamento dos recursos executados pelo SFC (1995-2013)
(Em R\$)



Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Ipea/Disoc.

Dois são os conjuntos de ideias gerais associadas ao financiamento cultural. O primeiro relaciona problemas de sustentabilidade das atividades e ações culturais com o papel do Estado na indução, apoio e dinamização de processos de produção cultural.

2. O Monumenta foi um programa do MinC cujo objetivo era conjugar a recuperação e a preservação do patrimônio histórico com desenvolvimento econômico e social. Atuou em cidades históricas protegidas pelo Iphan e tinha como estratégia a atuação integrada no âmbito dos municípios, agindo através de obras de restauração e recuperação dos bens tombados e das edificações localizadas nas áreas abrangidas pelo projeto. Também desenvolveu atividades de capacitação de mão de obra especializada em restauro, formação de agentes locais de cultura e turismo, promoção de atividades econômicas e programas educativos. Tinha financiamento do BID, apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e era orientado pela ideia de sustentabilidade do patrimônio. Era implementado a partir da assinatura de convênios entre MinC, prefeituras e/ou estados, e para seu acompanhamento e condução de ações foram formadas equipes compostas por técnicos do município ou do estado em conjunto com o Iphan e as unidades executoras de projeto (UEPs), que eram, por sua vez, coordenadas pela unidade central de gerenciamento (UCG). Para mais informações, ver Giannecchini (2014).

Os mercados dariam conta de uma parte, mesmo sendo a mais potente em termos econômicos, mas excluem e minimizam a diversidade ao monopolizar e capturar parte do fundo público para financiar as indústrias culturais e de comunicação de massas. Nesse conjunto, aparecem ideias de sustentabilidade relacionadas não apenas com parcerias, mas com a ideia de retorno econômico, a exemplo do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que funciona no âmbito do Fundo Nacional de Cultura (FNC), do Monumenta e mesmo dos pontos de cultura, quando a ideia de sustentabilidade se associa com a ideia de redes, inclusive de economia solidária.

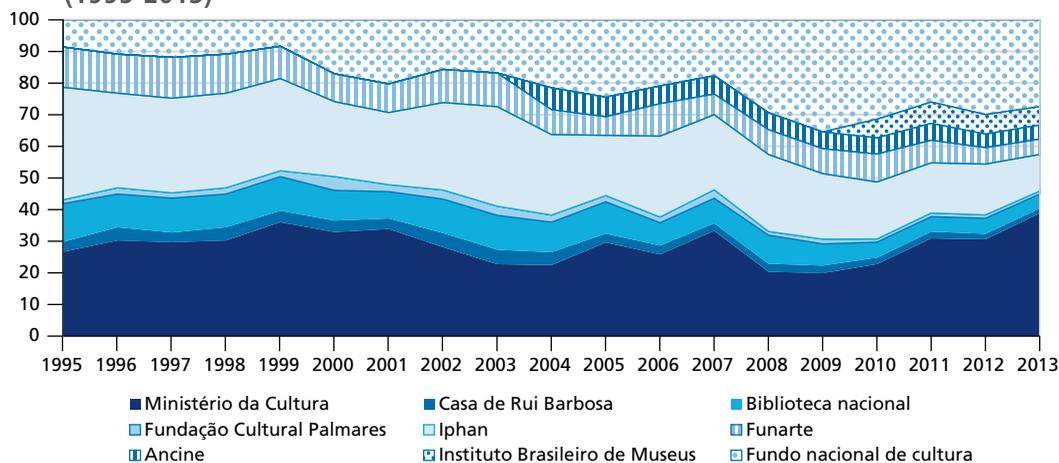
O segundo conjunto diz respeito à definição dos direitos culturais. Também aqui a descrição moral, política e ideológica a respeito da sociedade e da democracia que se deseja reaparecem. Além da democratização, ou seja, da intenção de oferecer oportunidades de acesso a bens e serviços culturais, alia-se a democracia cultural, isto é, a possibilidade de exercer as atividades e de participar de forma central das decisões de políticas culturais. As ideias mais extremas associam o direito cultural à desmercadorização do fazer cultural, isto é, sendo a cultura um direito, suas múltiplas formas de exercício deveriam ser apoiadas pelo poder público. Na verdade, as áreas da cultura se ligam a estas ideias de formas muito densas e variadas.

3 O SFC COMO ELE É

A descrição apresentada até aqui mostra como as ideias estão evidentemente emaranhadas em controvérsias carregadas de problemas conceituais, teóricos, políticos, morais, ideológicos e práticos. Mas essas devem ser encaradas, se não para diminuir o grau de tensão ideológica que as envolve, ao menos para abrir uma descrição sistemática do que efetivamente constitui o modelo de financiamento das políticas culturais brasileiras e a respeito dos direitos que temos ao se dizer que temos direitos culturais. Esse é o objetivo aqui, qual seja, caracterizar e tentar apontar a dinâmica do financiamento público nos últimos anos.

No gráfico 2, podemos ver as mudanças nas participações relativas das unidades orçamentárias do SFC de 1995 até 2013. Pode-se constatar o aumento da participação do FNC e da [unidade orçamentária – UO] MinC, bem como a perda da posição relativa do Iphan e a entrada em cena da Ancine e do Ibram.

GRÁFICO 2
Participação das unidades orçamentárias nos recursos executados pelo SFC (1995-2013)¹



Fonte: Siafi/Sidor.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ¹ O MinC é composto por sete entidades vinculadas, sendo quatro fundações (Cultural Palmares, Biblioteca Nacional, Nacional das Artes e Casa de Rui Barbosa), dois institutos (Brasileiro de Museus, do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) e uma agência (Nacional do Cinema).

O aumento da participação do FNC tem diferentes explicações. A primeira delas relaciona-se com o fato de que o fundo passou a ser mediador entre as prioridades ministeriais (assinaladas pelos seus programas considerados mais importantes) e a sociedade. Os editais tiveram um papel fundamental aqui.

Antes, o fundo se baseava na ideia de livre demanda, ou seja, os projetos chegavam ao MinC e então eram financiados com recursos orçamentários, especialmente do FNC. Depois de 2004, as críticas aos incentivos fiscais (genericamente à Lei Rouanet, como se o FNC não fizesse parte dela) eram acompanhadas da vontade de fortalecimento do fundo e dos seus orçamentos. O próprio fundo e as diretrizes que o orientariam na alocação de recursos deveriam ser resultado de discussões com a sociedade através de órgãos de participação. Embora as dinâmicas participativas e decisórias não estivessem – e ainda não estão – consolidadas, o FNC se fortaleceu em termos de recursos, passou a ser a âncora de políticas ministeriais (não mais de projetos de livre demanda), a exemplo do Programa Mais Cultura e do Programa Cultura Viva, e ganhou novos recursos vinculados para o cinema e o audiovisual.

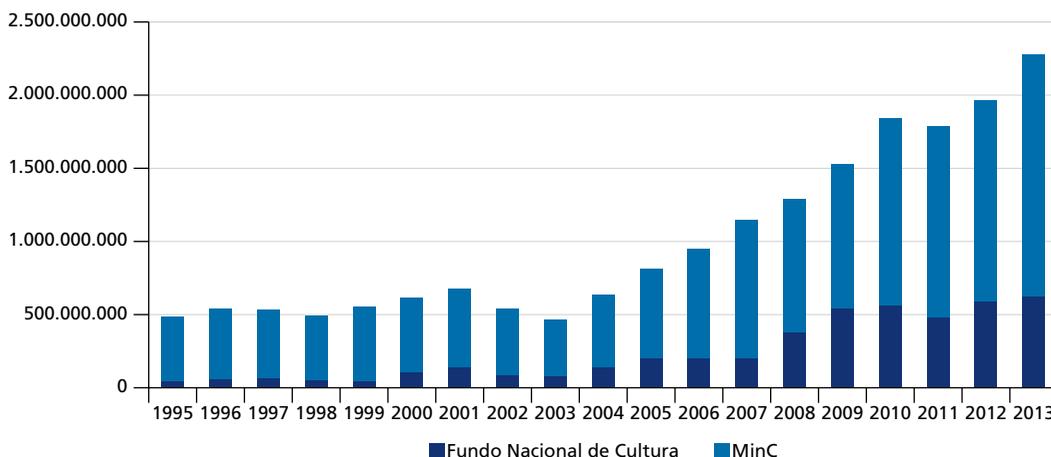
Portanto, operacionalmente, o financiamento público envolve desde o fundo perdido, passando por incentivos liberais (que não se resumem aos incentivos fiscais,

nem aos gastos tributários indiretos), transferências com contrapartidas privadas, linhas de crédito com reembolso e diferentes formas de remuneração, fundos de investimento e compras governamentais, até outras modalidades e composições.

O financiamento privado, por sua vez, envolve um complexo sistema de financiamento com recursos próprios das empresas ou de bancos, com incentivos fiscais públicos, fontes públicas e execução privada. Também aqui há muitas composições e variantes.³

Enfim, a delimitação típico-ideal do modelo de financiamento cultural como público ou privado tem uma função heurística, mas não descreve com precisão as fortes inter-relações entre o Estado, os mercados e os fenômenos culturais. Para simplificar a visualização dos dispêndios orçamentários do SFC, foi construído o gráfico 3.

GRÁFICO 3
Recursos financeiros executados do SFC (MinC) e FNC (1995-2013)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

O gráfico 3 apresenta a tendência de crescimento e as oscilações dos dispêndios do sistema federal no período. Enfatiza-se o crescimento dos recursos do FNC. Como já se afirmou, o fortalecimento do FNC envolve a discussão participativa, embora esta premissa ainda não esteja consolidada nas práticas operacionais – e institucionais – das

3. Para mais informações, ver Silva e Walczak (2014), em que são apontados os prêmios, a concessão de bolsas, os convênios, os contratos, o fomento de redes, o fomento a projetos etc. como modalidades de financiamento.

diretrizes do fundo. Estas devem ser discutidas no âmbito do Conselho Nacional de Políticas Culturais (CNPC).

A estratégia global do Minc também significou o fortalecimento do FNC não apenas como meio de alocação do orçamento público, mas como meio de estreitamento das relações do Estado (especialmente do SFC) com a sociedade civil, a partir da discussão e definição de prioridades políticas. A tabela 1 apresenta o comportamento dos componentes dos dispêndios do governo federal (especialmente do SFC com foco no FNC) com cultura por grupo de natureza de despesa (GND).

TABELA 1
Dispêndios do SFC (MinC) e do FNC por GND (2013)

MinC	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Execução (%)	Participação (%)
Pessoal e encargos sociais	505.650.472	481.179.799	95,2	21,1
Outras despesas correntes	1.157.578.310	742.937.918	64,2	32,6
Investimentos	1.078.491.055	654.779.628	60,7	28,7
Inversões financeiras	615.482.525	400.058.650	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total MinC	3.387.770.615	2.278.955.995	67,3	100,0
FNC				-
Outras despesas correntes	340.585.585	190.101.415	55,8	8
Investimentos	135.302.918	35.072.226	25,9	1,5
Inversões financeiras	615.392.525	400.000.000	65,0	17,6
Reserva de contingência	30.568.253	-	-	-
Total FNC	1.121.849.281	625.173.641	55,7	27,4
Participação FNC	33,1	27,4	-	-

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Como se depreende da tabela 1, os gastos com pessoal e encargos são bastante reduzidos, aproximadamente 21% do total, sendo que as outras despesas correntes, nas quais se alocam inclusive gastos administrativos do dia a dia – além de gastos com transferências por convênios, bolsas, prêmios, fomento a projetos etc. –, somam 32,6%. Investimentos estão em 28,7%, e as inversões financeiras são realizadas integralmente pelas contribuições vinculadas ao audiovisual, pelo FSA, como se pode ver pelo percentual de 17,6% na parte de cima – SFC/MinC – e na de baixo – FNC.

Pode-se dizer que o FNC foi bastante fortalecido na política do período (gráfico 3), chegando a constituir 27,4% dos recursos totais em 2013. Esta tendência se vê na participação dos seus recursos autorizados, que correspondiam a 33% do total. Entretanto,

embora a capacidade global de execução do SFC tenha sido baixa, de 67,3%, a do FNC foi menor, 55,7%. Assinale-se que parte dos recursos do FNC é realizada mediante editais conduzidos por secretarias finalísticas do MinC, a exemplo da Secretaria de Articulação Institucional (SAI), Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC) e Secretaria do Audiovisual (SAv).

Parte dos dispêndios do MinC estão fora do alcance da participação e das decisões alocativas da sociedade civil, pois são dispêndios com atividades-meio, e outras fazem parte das prioridades políticas e administrativas de cada uma das instituições do setor.⁴ A composição do financiamento envolve uma estrutura de gastos variados, desde os dispêndios administrativos, passando pelos gastos com pessoal e outros gastos de custeio, até transferências para estados, Distrito Federal, municípios, entidades privadas – com ou sem fins lucrativos – e entidades internacionais.

Basta lembrar, por exemplo, do papel das compras governamentais de livros, das regras do FSA⁵ e das complexidades da execução da preservação do patrimônio histórico e arquitetônico urbano,⁶ além da atuação dos editais da Funarte, para desfazer a simplicidade dos modelos organizados em torno do Estado e do mercado. Exemplifiquemos com o FSA, que é parte do FNC.

O FSA é composto pelos seguintes recursos vinculados recolhidos da atividade audiovisual: *i*) recursos de concessão e permissão *ii*) contribuição para o desenvolvimento da indústria do cinema nacional; *iii*) recursos próprios não financeiros; e *iv*) recursos próprios financeiros, taxas e multas pelo poder de polícia e Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Estes recursos se prestam ao fomento e à administração de recursos retornáveis, bem como à equalização de encargos financeiros incidentes nas operações de financiamento ao setor audiovisual – FSA (Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006).^{7,8}

4. Previdência de inativos e pensionistas da União, operações especiais: sentenças judiciais, dívida externa, gestão da política de cultura, promoção da pesquisa e do desenvolvimento em ciência e tecnologia (C&T) e apoio administrativo.

5. Para mais informações, ver Ipea (2014, p. 287-331).

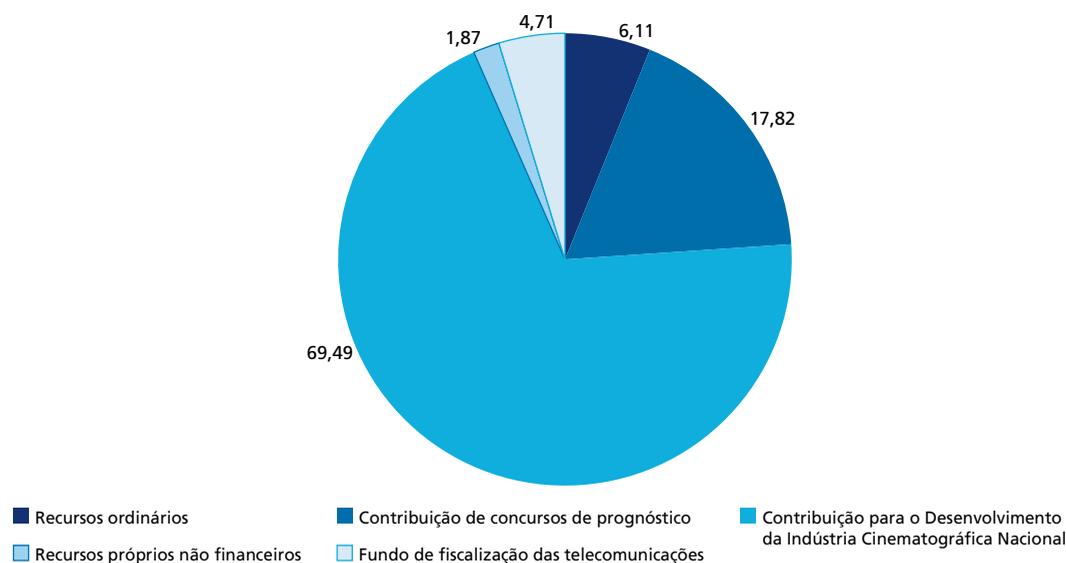
6. Para mais informações, ver Giannecchini (2014).

7. Para mais informações, ver Santos e Coutinho (2012).

8. Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando ao financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual; e dá outras providências.

Portanto, é evidente que o retorno econômico e a ideia de sustentabilidade da indústria fazem as vezes de diretrizes estruturadoras das atividades do FSA. Entretanto, deve-se apontar para mais um elemento aqui, ou seja, o fato de os recursos vinculados destinarem-se ao setor audiovisual e de, certamente, a sua estrutura legal indicar a direção dos recursos para esta área, e não para outras atividades culturais. Estes não serão objeto de discussão por parte do CNPC e do seu pleno.

GRÁFICO 4
Composição do FNC por fonte (2013)
(Em %)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Em outras áreas de políticas públicas, a definição dos modelos de financiamento indica não apenas as fontes, mas também a presença de executores públicos ou privados. Em geral, a delimitação do *mix* público-privado é muito complexa, pois este envolve agentes públicos e privados, com recursos e capitais de diversos tipos, bem como lógicas econômicas, institucionais e sociais variadas. Um exemplo deste emaranhado são os “pontos de cultura”, em que os recursos do MinC podem ser apenas uma fração dos recursos totais das associações culturais; estas, por sua vez, podem receber recursos de empresas, doações internacionais e recursos de outros ministérios, além de poderem contar com recursos das comunidades onde estão inseridas.⁹

9. Para mais informações, ver Silva e Ziviani (2011).

TABELA 2
Dispendios do SFC (MinC) e do FNC por modalidade de aplicação (2013)

Modalidade de aplicação	FNC (R\$)	SFC/MinC (R\$)	FNC/SFC (%)	Composição FNC (%)	Composição SFC/MinC (%)
Transferências a estados e ao Distrito Federal	29.003.000	61.281.680	47,3	4,6	2,7
Transferências a municípios	44.613.444	632.931.291	7,0	7,1	27,8
Transferências a instituições privadas	21.034.195	32.499.940	64,7	3,4	1,4
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	34.441.520	45.530.390	75,6	5,5	2,0
Transferências ao exterior	2.600.000	12.313.725	21,1	0,4	0,5
Aplicações diretas	493.481.482	1.434.735.768	34,4	78,9	63,0
Aplicações diretas a órgãos federais e entidades	-	59.663.201	-	-	2,6
Total	625.173.641	2.278.955.995	27,4	100	100

Fonte: Siafi/Sidor.
 Elaboração: Ipea/Disoc.

Não existe um padrão ou política de execução do fundo na direção de estados, Distrito Federal, municípios, instituições privadas etc.¹⁰ O que se pode dizer é que há uma regularidade no uso dos recursos na forma de aplicações diretas. Por parte do MinC, este padrão decorre dos gastos administrativos, com pessoal e aposentadorias; e, no conjunto, isto é, referindo-nos também ao FNC, as aplicações diretas predominam na execução de políticas, em decorrência da sua realização através de editais federais e de algumas execuções referentes ao fomento direto de projetos e ações. Seja como for, pode-se verificar a importância do FNC nas relações com outros níveis de governo e diretamente, com a sociedade, mesmo que através da mediação de editais que realizam diretrizes de ações prioritárias do MinC, de suas agências e órgãos conforme se verifica na Tabela 2. Quarenta e sete por cento das transferências para estados e para o Distrito Federal (R\$ 29 milhões) vieram do FNC; R\$ 44,6 milhões foram para os municípios; e R\$ 55,4 milhões, para a sociedade civil (somando aquelas entidades com e sem fins lucrativos); ou seja, o FNC é responsável pela quase totalidade de recursos transferidos para estes tipos de entidades culturais (64,7% das transferências globais para entidades privadas sem fins lucrativos e 75,6% para aquelas com fins lucrativos).

Também é possível levantar a hipótese de que há um olhar direto do SFC para os municípios no processo de descentralização, tendo em vista o percentual de recursos transferidos para esta esfera de governo (27,8%), algo próximo de R\$ 633 milhões.

10. Por exemplo, em 2004 as transferências para estados e Distrito Federal foram de 2%; em 2008, de 26%; e em 2011, de 8,5%. O mesmo tipo de transferência oscilou menos no ministério ou SFC como um todo: 1,2%, 10,3% e 7,2% para os mesmos anos. As transferências privadas eram de 38,6% em 2004 e caíram para 3,9% em 2011, sendo que os comportamentos das transferências nos anos intermediários oscilaram muito. Essa aparente aleatoriedade segue o comportamento das transferências para os municípios.

Como se vê, o uso do critério de compra de bens e serviços culturais¹¹ para delimitar uma lógica de mercado e, por outro lado, associar o fundo público com os recursos não reembolsáveis na tentativa de definir um modelo com presença do Estado é muito simplista para descrever a estrutura de financiamento para a cultura. Inclusive, é preciso dizer, a seletividade estrutural da atuação estatal e as capturas privadas de recursos públicos não são tão incomuns, nem sempre são ilegais ou mesmo ilegítimas, muito menos injustas ou desnecessárias do ponto de vista do fortalecimento da diversidade cultural.

4 O MECENATO PRIVADO

O conjunto de elementos discutidos até aqui já justificaria o uso de modelos de análise que reconhecessem as interdependências entre fontes públicas e privadas de recursos e, inclusive, já motivariam a produção de informações próprias à responsabilização, distribuição de riscos e de *accountability* dos vários agentes envolvidos no fomento e na implementação de ações de política pública. Não se trata apenas da necessidade de defender certa forma ou modelo de financiamento à luz de princípios, mas de reconhecer-lhes a polimorfia.

Apesar disso, o uso daquele critério (compra de bens e serviços – associados às ideias de mercadorização ou desmercadorização da cultura) não deixa de ser uma estratégia particularmente habilidosa, pois permite realizar uma operação ideológica extrema, quer dizer, opor o Estado ao mercado, dividindo o campo entre defensores de certo uso republicano e democrático do fundo público (como se os conceitos tivessem um único sentido), quando os processos justificariam o uso do fundo público para desmercadorizar, e os liberais, supostamente sempre defensores das trocas fundadas no desejo de lucro, tendo como consequência a manutenção das distorções na forma de falhas de mercado, acúmulo de recursos e eventuais monopólios (como se estes fossem os objetivos únicos das correntes liberais) sobre a compra e a venda de produtos.

Todavia, pode-se dizer que a cultura guarda complexidades não redutíveis às imagens genéricas de um Estado bom, justo e equitativo e um mercado equalizador, homogeneizador e excludente. Também não se reduz às imagens da cultura como processo, valioso em si, ou como produto, passível de compra e venda. A cultura é composta por cadeias de

11. Para mais informações, ver Lima e Ortellado (2013).

valor, circuitos, eventos, equipamentos, ações culturais, redes, modos de vida etc. e guarda com as instâncias reguladoras (Estado, mercado e comunidades) relações densas.

Outro uso para a dicotomia produto e processo tem sido defendido e descontextualizado. A contraposição entre produto e processo como eixo para a caracterização do financiamento é ainda mais confusa do que a dicotomização entre o fundo estatal e o do mercado. O argumento tem sido utilizado para justificar a simplificação do processo de concorrência para recursos e nas prestações de contas. Entretanto, no caso da separação entre produto e processo, é bastante difícil afirmar uma contraposição absoluta entre um e outro na prática social, seja do agente público, seja das empresas, seja de outros agentes culturais da sociedade civil. Aliás, as práticas de democratização e preservação da memória viva têm se mostrado bastante cuidadosas com o registro, a classificação, a preservação e a patrimonialização, mesmo de ações efêmeras. Afirmar a cultura como processo faz todo sentido. Os modos de fazer e conhecer são dinâmicos e carregados de historicidade. Outra coisa é misturar os usos dados aos conceitos de processo e produto para justificar a destinação de recursos sem critérios e métodos de *accountability*.

Seja como for, a ênfase em um ou em outro conceito – produto ou processo – tem a finalidade na gestão pública de estabelecer parâmetros avaliativos e de controle para o uso de recursos públicos ou privados. Evidentemente, todos os parâmetros têm alcances limitados e podem – bem como devem – ser questionados e criticados. Entretanto, o mais comum é que os gestores façam uso de elementos de ambos. Ademais, as atividades que, em geral, são vistas como processos podem ser perfeitamente consideradas como produtos. A resolução dos problemas relacionados com a prestação de contas e com a “desburocratização” dos instrumentos e métodos de políticas públicas não ganha muito com a confusão entre conceitos descritivos e normativos (ou simplesmente ideologizados).

Há, entretanto, um sentido interessante que se pode enfatizar. Ao acentuar os processos, toma-se o saber fazer como foco de análise e de ação pública. Esta posição é inteira e plausivelmente defensável. Talvez esta seja a posição mais próxima a que se pode chegar, dado o nível atual de reflexão, em relação à ideia de cultura como experiência social do cotidiano ou, como se queira, do sentido antropológico de cultura. O saber fazer pode ser, por exemplo, em caso extremo, contar uma estória, dançar, cantar, tocar um instrumento, jogar etc. Estamos no âmbito do vivido, do processual e do dinâmico. No entanto, dada a complexidade do objeto das políticas de cultura, é difícil imaginar ou tomar a parte – uma orientação particular – pelo todo.

Há ainda uma confusão entre os modelos de financiamento e o uso de editais. Tanto órgãos públicos quanto empresas usam editais; aliás, este recurso não é novo, nem inusitado, mas é prática recorrente administrativamente tanto no âmbito da cultura quanto em outras políticas setoriais. Entretanto, estas distinções têm seus usos.

O primeiro dos argumentos, mais uma vez, concentra-se em afirmar a fonte pública orçamentária como única capaz de excluir a lógica do mercado. O segundo afirma serem os processos o componente mais importante nas atividades culturais – seria como se os bens, os espetáculos, as composições, os textos, os vídeos, os filmes, os DVDs, os CDs ou mesmo os roteiros não fizessem conjunto com os processos culturais. O terceiro argumento defende o uso de editais, como se estes fossem capazes, por si mesmos, de contornar capturas e realizar uma justa distribuição em nome do público. A presença ou não de editais não é diferencial lógico, mas ideológico. Acreditou-se, nos últimos anos, que a sua presença permitia conferir às políticas um sentido republicano, por contraposição às escolhas de preferidos ou a favor da lógica arbitrária do balcão. Vejamos de forma mais aproximada qual é a gramática dos incentivos fiscais e algumas de suas características em 2013.¹² Também aqui são necessárias pequenas considerações introdutórias.

Os projetos apresentados para os incentivos fiscais não são objeto de restrições quanto ao mérito ou a outras questões substantivas por parte do MinC ou da Comissão Nacional de Incentivos Culturais (Cnic). Mesmo assim, a estrutura administrativa mobiliza um grande esforço para a aprovação e a análise formal dos projetos. Em alguns anos do período, a taxa de projetos que captam recursos depois da aprovação pelo MinC/Cnic é sempre muito pequena (menos de 30%). A crítica mais veemente aos incentivos é que estes beneficiariam apenas o mercado; a segunda é que os recursos poderiam ser decididos a partir de discussões políticas; e a terceira é que a concentração de recursos seja em nível territorial, de projetos ou financiadores beneficiados.¹³ Ver-se-á, a partir da análise do comportamento dos projetos em 2013, que é necessária uma abordagem mais específica a respeito das três críticas. Provavelmente, serão necessários acompanhamento e avaliação que não levem em conta apenas ideias gerais. Enfrentar-se-á primeiramente a crítica das três concentrações; em seguida, no acompanhamento de 2013, de forma exploratória e ainda insuficiente, a de que os incentivos beneficiam os mercados e de que seria necessária uma discussão política a respeito de critérios

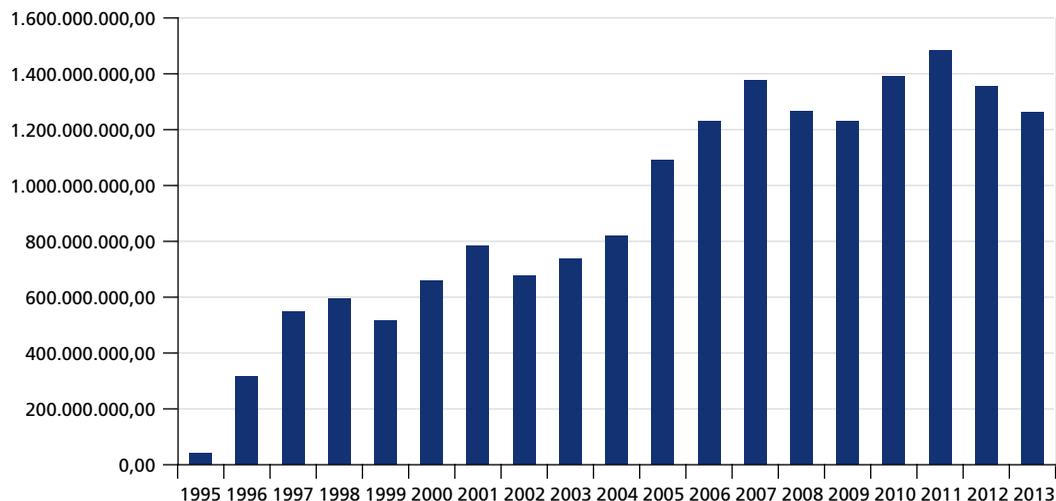
12. A esse respeito, ver Silva e Freitas Filho (2015).

13. Para mais informações, ver Finageiv Filho (2014).

alocativos. Deve-se dizer, a princípio, que concordamos com estas assertivas e com os princípios ali expressos, mas que temos que encontrar melhores formulações sobre elas.

Por mecenato pode-se entender a prática de apoio a ações culturais através de recursos advindos de doação ou patrocínio. É por meio destes recursos econômicos que pessoas e empresas valorizam e enriquecem o patrimônio cultural coletivo. A característica do mecenato é o aporte de recursos próprios à cultura em função do valor do bem cultural e econômico a ser apoiado ou em decorrência da associação da imagem pessoal ou da empresa. Inclusive, é possível afirmar que a cultura é bom negócio no sentido da construção de uma imagem para empresas que geram externalidades negativas – por exemplo, ao meio ambiente e à saúde. O gráfico 5 mostra que, mesmo com as críticas veementes, os incentivos fiscais proporcionaram recursos crescentes ao fazer cultural do período analisado. É verdade que há muitas oscilações com contração de recursos, o que acontece em momentos de menor dinamismo econômico ou de crises.

GRÁFICO 5
Comportamento dos incentivos fiscais¹ (1995-2013)
 (Em R\$)



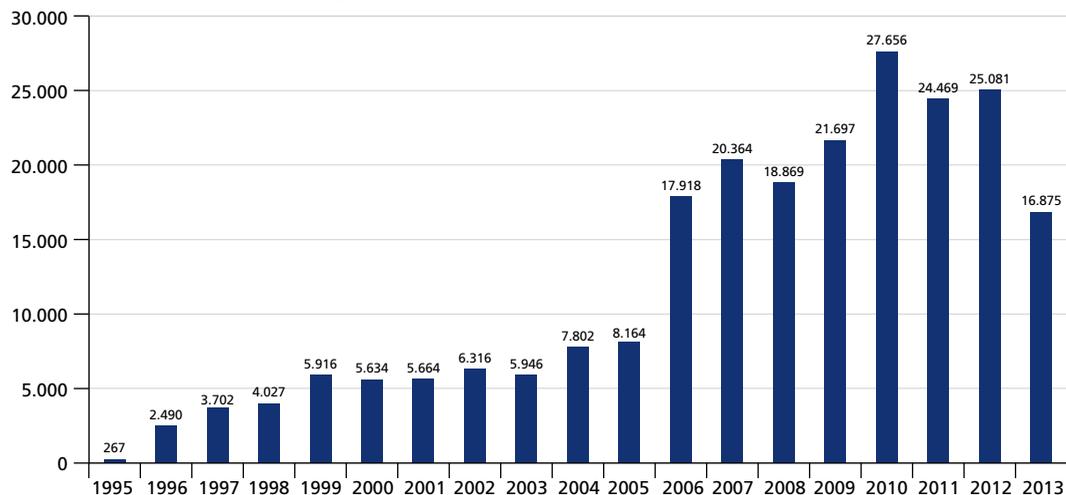
Fonte: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic)/MinC.
 Elaboração: Ipea/Disoc.
 Nota: ¹ Valores de dezembro de 2013.

Os gráficos 6 e 7 trazem aspectos pouco enfatizados em relação ao comportamento dos incentivos fiscais. Em primeiro lugar, observe-se o comportamento de aprovação de projetos pelo financiador. As empresas e as pessoas foram se tornando sensíveis aos projetos na cultura. De 267 projetos financiados em 1995, salta-se para 2.490 no ano

seguinte, e o número não para de crescer ano a ano, chegando ao pico em 2010, com mais de 27 mil projetos financiados. O número cai para 16.875 em 2013, mas ainda é bastante significativo no quadro da dinamização do campo cultural.

GRÁFICO 6

Comportamento dos projetos incentivados – número de projetos (1995-2013)

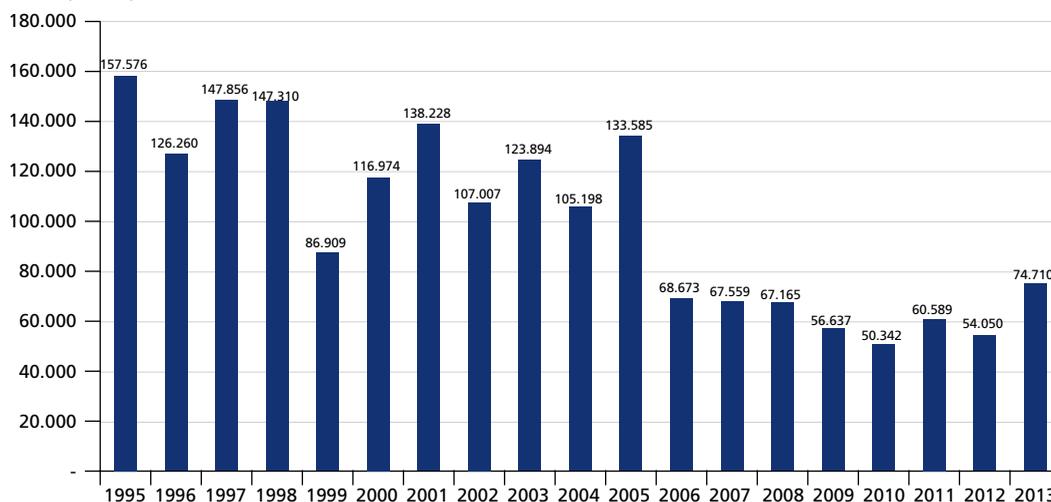


Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Dois fatores concorrem para o aumento do número de projetos apoiados. Em primeiro lugar, evidentemente, a política do governo federal de não limitar os gastos tributários indiretos. O campo cultural, apesar dos critérios para apresentação, uso de recursos e prestação de contas, aprendeu a utilizar os incentivos fiscais e a responder aos controles burocráticos. Isso facilita o apoio e descomprime a administração, por esta ser seletiva em relação ao público que apresenta tais projetos e pelos recursos de acompanhamento, que os próprios financiadores acabaram por desenvolver. Estes aspectos devem ser mais bem avaliados – tanto proponente quanto financiador são muito variados em perfil, como veremos adiante –, mas a hipótese aqui levantada é plausível até serem desenvolvidos melhores instrumentos de julgamento.

Outro aspecto refere-se ao que se apresenta no gráfico 7, no qual se vê que, para além da generosidade do governo federal quanto aos tributos, é possível o maior atendimento dos projetos (maior número) em função de uma queda no seu tamanho médio: eram da ordem de R\$ 147 mil em 1998 e chegaram a R\$ 50 mil em 2010, com variações para cima nos anos seguintes.

GRÁFICO 7
Comportamento dos incentivos fiscais¹ – média por projeto (1995-2013)
 (Em R\$)



Fonte: Salic/MinC.
 Elaboração: Ipea/Disoc.
 Nota: ¹ Valores de dezembro de 2013.

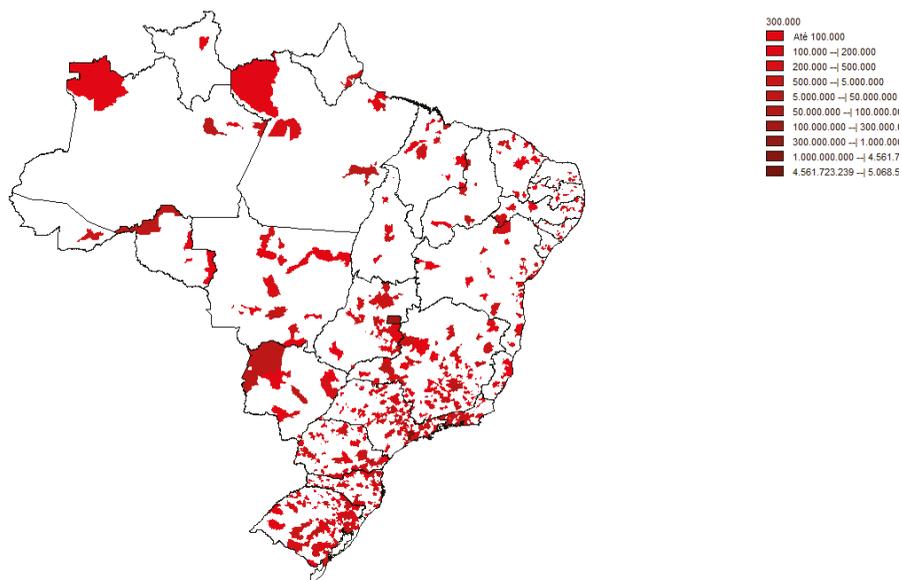
Essas hipóteses devem ser mais bem avaliadas, inclusive com levantamentos empíricos de normas e orientações (que fogem ao escopo deste *Texto para discussão*) para se saber se a Cnic estabeleceu alguma normatização ou se o movimento de redução do tamanho médio dos projetos foi alguma estratégia dos editais das empresas ou simplesmente um movimento espontâneo do campo cultural.

Seja como for, podemos considerar dois aspectos: *i*) os aumentos constantes dos recursos incentivados indicam que as críticas genéricas a respeito dos conteúdos de mercado desta modalidade de financiamento não levaram aquelas críticas tão a sério a ponto de se tomarem medidas contrárias importantes; e *ii*) o número de projetos aumentou de forma significativa no período, o que provavelmente responde aos desejos de recursos de artistas e agentes culturais.

Mas podemos deduzir algo sobre desconcentração e democratização do acesso aos recursos incentivados? Vamos devagar. Observemos as figuras 1 e 2 com a distribuição dos projetos pelos municípios em montantes e número. Dos 5.565 municípios brasileiros, 823 receberam recursos para projetos culturais. A iniciativa não foi, evidentemente, dos municípios, mas, em geral, da sociedade civil. Há casos de projetos ajustados e negociados com o poder público, mesmo que depois apresentados por associações civis. São Paulo e Rio de Janeiro concentraram 65% dos recursos, que, somados àqueles

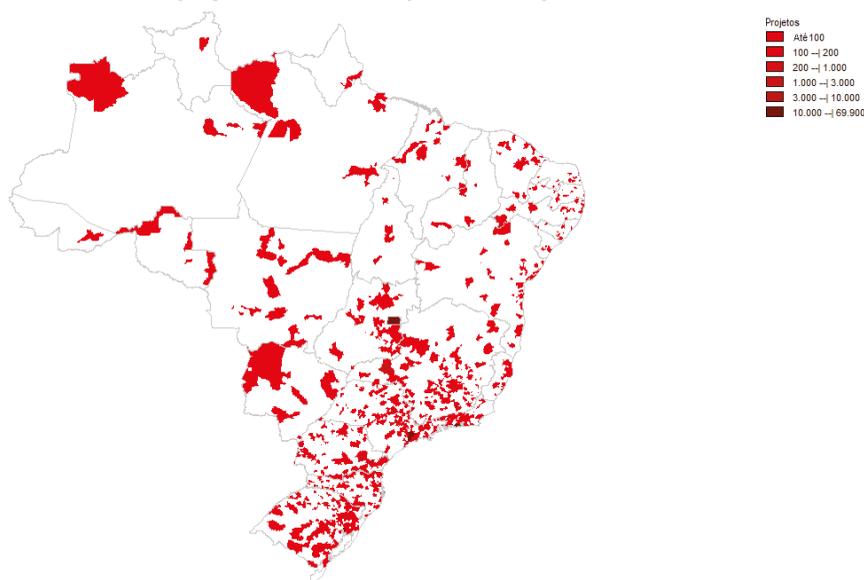
destinados a Belo Horizonte e Porto Alegre, chegam a 75%. Vale ressaltar que muitos dos municípios onde se desenvolveram projetos apresentam ou valores pequenos no período, ou pequeno número de projetos.

FIGURA 1
Valores distribuídos pelos municípios brasileiros – incentivos fiscais (1995-2013)
(Em R\$)



Fontes: Siafi; Sidor; Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

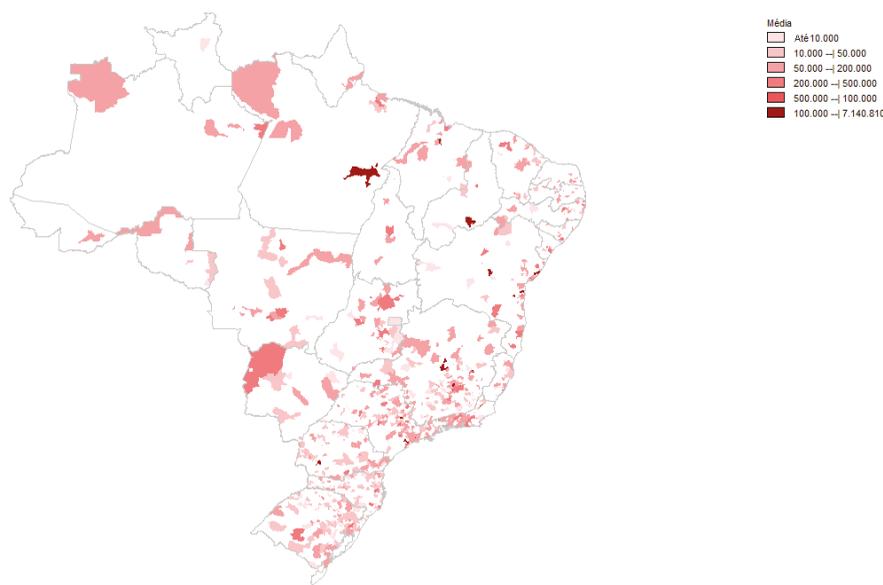
FIGURA 2
Número de projetos distribuídos pelos municípios brasileiros – incentivos fiscais (1995-2013)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Entretanto, as médias por projeto são menores nessas cidades, ao menos relativamente aos projetos apresentados na maioria dos outros municípios. Mesmo mostrando a concentração de recursos em termos territoriais, esses dados indicam as possibilidades – ainda que não existam políticas deliberadas, mas em decorrência da natureza dos projetos apresentados – da distributividade dos recursos entre os projetos do mesmo município, ponto ao qual voltaremos posteriormente.

FIGURA 3
Média de valor por projeto distribuído pelos municípios brasileiros – incentivos fiscais (1995-2013)
(Em R\$)



Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

O Rio de Janeiro é precedido por 108 municípios que possuem médias maiores por projeto, sendo São Paulo o 195º e Belo Horizonte, o 520º, o que mostra, de certa forma, um padrão de maior distribuição entre os projetos.

Enfim, a concentração de recursos é real, pelo menos em termos territoriais, e muitos municípios não foram beneficiados pelos recursos incentivados; entretanto, o número de projetos apresentados nos municípios concentradores de recursos mostra que há uma demanda estruturada por recursos. A presença de muitos municípios fora do

palco dos mercados dinâmicos e que apresentaram projetos vultosos mostra que a lógica dos incentivos fiscais não é apenas uma lógica de mercado, do contrário, não teriam sido direcionados recursos médios significativos para projetos e municípios como Arari-MA, Curionópolis-PA, Ipiaú-BA, Ituberá-BA, Marabá-PA, Quedas do Iguaçu-PR, Rio Acima-MG, Curvelo-MG, Lençóis-BA, Congonhas-MG ou Paulínia-SP – para citar os possuidores de projetos com maiores médias.

Podemos lançar mais algumas hipóteses parciais: *i)* os projetos aprovados e financiados não se referem apenas aos grandes projetos do mercado; *ii)* a média dos projetos diminuiu; e *iii)* a distribuição dos recursos por um grande número tanto de projetos de pequeno porte quanto de projetos de grande vulto em municípios de baixo dinamismo e visibilidade do financiamento, em termos de retorno de imagem corporativa e econômica, mostra que nos incentivos fiscais convivem lógicas políticas e culturais complementares.

Aproximemo-nos mais do perfil dos proponentes. A lista a seguir (tabela 3) é dos trinta maiores proponentes do período, o que representa 21,47% do total. Aqui tem todo tipo de ator, de formato e inserção no campo cultural e no mercado cultural. A lista é encabeçada pelo Itaú Cultural e composta pela Fundação Roberto Marinho e pela Time for Fun (T4F). Ao mesmo tempo, verifica-se a presença da Orquestra Sinfônica Brasileira, do Museu de Arte Moderna (MAM), da TV Educativa, da Fundação Bienal de São Paulo, dos Amigos da Funarte, dos Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro e do Grupo Corpo.

Para extremar o argumento pode-se dizer que se tem lado a lado a T4F, empresa líder do mercado de entretenimento em escala mundial, e a Associação de Amigos da Funarte, sendo esta uma fundação parte do SFC/MinC. Ao olhar para a lista completa, encontramos inúmeras surpresas do mesmo gênero, com fundações, universidades, museus, bibliotecas e institutos públicos ao lado de iniciativas culturais de todos os tipos, entre as quais enfatizamos a Orquestra Sinfônica Brasileira, o MAM, a Bienal de São Paulo, a Orquestra Pró-música do Rio de Janeiro, a Orquestra Sinfônica de São Paulo, a Funarte, o Teatro Municipal do Rio de Janeiro, a Fundação Iberê Camargo, Tomie Ohtake e a Pinacoteca Arte e Cultura.

TABELA 3
Os trinta maiores proponentes dos incentivos fiscais (1995-2013)

Proponente	Participação (%)
Instituto Itaú Cultural	2,91
Fundação Roberto Marinho	1,30
Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira	1,22
T4F Entretenimento S.A.	1,01
Museu de Arte Moderna de São Paulo	0,88
Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativas	0,84
Fundação Bienal de São Paulo	0,83
Associação Orquestra Pró-Música do Rio de Janeiro	0,80
Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo	0,71
Associação Cultural da Funarte	0,69
Divina Comédia Produções Artísticas Ltda.	0,67
Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	0,66
Dançar Marketing Comunicações Ltda.	0,57
Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro	0,56
Fundação Iberê Camargo	0,56
Instituto Tomie Ohtake	0,56
Associação Sociedade de Cultura Artística	0,54
Corpo Ltda.	0,53
Associação Pinacoteca Arte e Cultura (Apac)	0,49
Instituto Alfa de Cultura	0,46
Mozarteum Brasileiro – Associação Cultural	0,44
Instituto Moreira Salles	0,43
Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil	0,43
H Melillo Comunicação e Marketing Ltda.	0,40
Fundação Bienal de Artes Visuais do Mercosul	0,40
Aventura Entretenimento Ltda.	0,40
Dell Arte Soluções Culturais Ltda.	0,40
Opus Assessoria e Promoções Artísticas Ltda.	0,38
Backstage Rio Empreendimentos e Produções Artísticas e Culturais Ltda.	0,38
Sociedade dos Amigos do MON – Museu Oscar Niemeyer	0,34
Instituto Cultural Sérgio Magnani	0,34
Instituto Baccarelli	0,33
Total	21,47

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Vejamos agora os trinta maiores financiadores do período. Destacam-se os bancos privados, sendo que o somatório de recursos das várias empresas com o mesmo nome e que atuam em segmentos diferenciados de mercado – a exemplo de bancos, *leasings*, financiadoras, seguros previdenciários, seguradoras, corretoras, capitalização etc. – colocaria a Petrobras na ponta, significando 14,08% dos recursos totais, em contraposição a 2,92% do Itaú e 2,79% do Banco do Brasil.

TABELA 4
Os trinta maiores financiadores dos incentivos fiscais (1995-2013)

Financiador	Participação (%)
Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras)	12,73
Vale S.A.	3,86
Banco do Brasil S.A.	2,79
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)	2,53
Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras)	2,07
Petrobras Distribuidora S.A.	1,35
Bradesco Vida e Previdência S.A.	1,28
Cemig Distribuição S.A.	1,10
Souza Cruz S.A.	0,91
Telecomunicações de São Paulo S.A.	0,86
Cielo S.A.	0,81
Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	0,74
Banco Itaú S.A.	0,70
Itaú Vida e Previdência S.A.	0,67
Banco Bradesco Financiamentos S.A.	0,63
Banco Bradesco S.A.	0,63
Fiat Automóveis S.A.	0,61
Banco Itaucard S.A.	0,59
Banco Itaú BBA S.A.	0,57
Redecard S.A.	0,53
Cia Brasileira de Distribuição (CBD)	0,51
Vivo S.A.	0,51
Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	0,51
Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)	0,50
Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp)	0,50
União de Bancos Brasileiros S.A. (Unibanco)	0,49
Telemar Norte Leste PCS S.A.	0,43
Gerdau Açominas S.A.	0,42
Tractebel Energia S.A.	0,40
Volkswagen do Brasil Indústria de Veículos Automotores Ltda.	0,40
AES Tietê S.A.	0,39
Cia. Itauleasing de Arrecadamento Mercantil	0,39
	41,40

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Aqui a análise gera menor surpresa. Em primeiro lugar, aparecem as grandes empresas do petróleo e de telefonia, os bancos públicos e privados, as empresas de cigarro etc. A melhoria da imagem corporativa dá a cor e o tom. O que se gostaria de enfatizar é o grande número de pequenos financiadores – a grande maioria composta por pessoas físicas e pequenas doações – que compõem os recursos dos projetos apresentados. Na verdade, o número de financiadores é muito vasto e pulverizado, como se verá em seguida.

Ao reorganizarmos os dados para apontar os alcances e a extensão das ações apoiadas pelos instrumentos dos incentivos fiscais, temos as seguintes assertivas: *i)* mais de 10 mil proponentes apoiados – muitos se repetem todos os anos, especialmente os financiamentos de programações anuais de instituições culturais; *ii)* absorção de montantes significativos em poucos projetos de maior valor, sendo que 2% dos proponentes absorveram 46% dos recursos incentivados; e *iii)* muitos são os projetos pequenos, sendo que 20% deles são de até R\$ 10 mil e 62%, de até R\$ 60 mil.

Podemos acompanhar o perfil dos projetos em 2013 para estabelecer uma fotografia e colorir a reflexão a respeito dos incentivos fiscais. Em 2013, foram apoiados 16.875 projetos por 11.296 financiadores. Na média, cada financiador apoia 1,5 projeto, sendo que os recursos médios são da ordem de R\$ 74,7 mil por projeto, como se pode perceber pela tabela 5, que apresenta as características mais gerais da modalidade incentivos fiscais da Lei Rouanet.

Do total, 41 financiadores (0,3% deles em 2013) apoiaram 1.250 projetos, ou seja, 7,5% do total de projetos apoiados; isto significou o apoio de poucas empresas a muitos projetos, médias altas por projeto em termos de valor; e, mais importante, 41% dos recursos advindos dos gastos tributários indiretos em 2013 – referimo-nos aqui somente àqueles projetos de R\$ 5 milhões ou mais. Do outro lado, têm-se 8.398 apoiadores (74,3%) que apoiaram 54,6% dos projetos, mas que significaram 1,4% dos gastos tributários indiretos – no caso dos projetos que não ultrapassaram o valor de R\$ 10 mil. Se tomarmos esta faixa (até R\$ 10 mil) e a seguinte (de R\$ 10 mil a R\$ 150 mil), temos 91% dos apoiadores, 72% dos projetos apoiados e 8% dos recursos totais.

TABELA 5
Projetos financiados nos incentivos fiscais (2013)

Intervalo de valores entre projetos (R\$)	Financiadores	Financiadores (%)	Projetos apoiados	Projetos apoiados (%)	Média projeto/ financiador	Total de projetos (R\$)	Participação por faixa (%)	Média por projeto (R\$)
Acima de 30.000.000	3	0,03	211	1,3	70,3	103.387.970	8,2	489.990
De 10.000.000 a 30.000.000	16	0,14	702	4,2	43,9	265.942.563	21,1	378.836
De 5.000.000 a 10.000.000	22	0,19	337	2,0	15,3	154.961.681	12,3	459.827
De 1.000.000 a 5.000.000	175	1,55	1.287	7,6	7,4	369.703.933	29,3	287.260
De 300.000 a 1.000.000	337	2,98	1.196	7,1	3,5	182.375.297	14,5	152.488
De 150.000 a 300.000	384	3,40	892	5,3	2,3	79.796.762	6,3	89.458
De 10.000 a 150.000	1.961	17,36	3.038	18,0	1,5	87.220.952	6,9	28.710
Até 10.000	8.398	74,34	9.212	54,6	1,1	17.342.794	1,4	1.883
Total	11.296	100	16.875	100	1,5	1.260.731.952	100	74.710

Fonte: Salic/MinC.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Esses argumentos e a tabela 5 apontam para sentidos complementares, a seguir especificados.

- A presença de uma lógica de mercados concentrados: *i*) o uso de recursos públicos é concentrado em poucos agentes culturais proponentes e financiadores, mesmo quando estes (financiadores) são empresas públicas ou estatais e aqueles (proponentes) produzam ações de interesse público. *ii*) o amplo acesso aos bens simbólicos produzidos justificaria a presença dessa lógica, o que não impede sua problematização; e *iii*) são necessárias pesquisas empíricas que mostrem os impactos das ações privadas no acesso da população a bens simbólicos.
- A presença de uma lógica complementar, que, embora não possa rapidamente ser descartada como de mercado, certamente tem consequências enquanto parte de políticas públicas. A questão aqui é a pulverização das ações e suas consequências na organização da cultura. É evidente a importância dessa lógica pelo simples fato da sua capacidade de mobilização de recursos e agentes culturais em torno de projetos e eventos. Mesmo que estes não tenham continuidade temporal, produzem grande impacto na criatividade, na produção simbólica e nas redes de interdependências culturais e econômicas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Deve-se dizer que a contraposição entre os modelos de financiamento tem forte justificativa em ideias gerais, em cuja presença se podem organizar as escolhas públicas. Nada a dizer sobre os valores últimos que organizam essas ideias gerais, mas por eles podem-se ter simpatias inegáveis. A questão é se o sentido performático e o uso social e político que se podem atribuir as ideias gerais são seguidos por igual potência descritiva e analítica. Aparentemente, a resposta é não.

O primeiro conjunto de ideias afirma que o Estado deve financiar a cultura, pois os mercados minimizam as possibilidades do exercício da criatividade ao reduzirem a cultura a relações de trocas monetárias, ou seja, os bens culturais são trocados por dinheiro, sendo a cultura assim transformada em mercadoria. Quer dizer, o mercado reduz a cultura a conjuntos de bens que podem ser comprados. Algo no bem cultural não pode ser reduzido ao mercado, pois o próprio bem carrega ideologias e mesmo a identidade das comunidades nacionais e locais que os produzem. Esta posição dá margem, por exemplo, às políticas de exceção cultural, como no caso francês, com sua defesa dos bens audiovisuais nacionais contra a indústria cultural internacional. A outra posição é mais radical.

Nessa, a diversidade cultural relaciona-se com processos sociais e políticos, portanto, não se liga, a não ser muito indiretamente, a bens ou produtos. Assim, as vinculações da cultura com processos políticos identitários, de reconhecimento cultural e ao exercício da própria cultura impõem reconhecer que a esta se solda a ideia de igual respeito às estruturas valorativas, modos de vida ou linguagens, nas quais os grupos sociais escolheram viver ou trabalhar.

Mais ou menos radicais, as duas posições relativizam o papel dos mercados. Na primeira abordagem, há uma recusa ideológica global dos mercados; e no segundo, há uma descrição do mundo onde não há lugar determinante para a cultura material e para os bens. As duas descrições são relativamente ingênuas, não em um sentido qualquer, válido como o ideológico, mas especialmente do ponto de vista analítico, sobre as relações entre Estado, mercado e modos de vida (cultura); também são simplificadoras a respeito das relações do mundo da vida, ou seja, do cotidiano, com a economia.

Reconhecidas as diferentes posições sobre a matéria, pode-se dizer que o Estado, seja sua atuação realizada na forma de financiamento direto ou indireto, seja estimulando produtos ou processos, sempre estará incentivando a dinamização de mercados de bens culturais, independentemente se locais, regionais, nacionais ou transnacionais. Admita-se, por um lado, que o financiamento público se oriente para estimular trocas horizontais ou processos, e que mesmo assim estas trocas continuarão a ser, em grande parte, mediadas por materialidades ou bens. Admita-se, por outro lado, que o financiamento cultural se direcione ao reconhecimento da diversidade, então teremos de admitir ser esta expressa nos quadros da cultura material, e não apenas nas relações sociais fundadas em identidades descontextualizadas. As culturas e as identidades são, a uma só vez, materiais e simbólicas.

Em geral, apela-se para o conceito antropológico de cultura para justificar tanto a presença do Estado (já que os mercados são vilões do “achatamento, da homogeneização e do empobrecimento cultural”) quanto o foco das políticas públicas na questão da diversidade cultural. Nada mais equivocado. Já se mostrou que o sentido do conceito antropológico é seu uso, que já serviu a processos da administração colonial, para sedimentação de relações de classe, para formulações políticas contra-hegemônicas, para defesa de mercados etc. A cultura popular, produzida a partir da urbanização, da presença dos meios de comunicação de massa, do cinema industrial, da música pop, enfim, das indústrias culturais, também é cultura e gera culturas, quer se queira ou não, em sentido antropológico.

O que o financiamento cultural brasileiro faz, na verdade – e o faz, pelo menos nos últimos anos, em nome dos direitos culturais e do conceito antropológico de cultura –, é focar públicos e delimitar um sentido de equidade. Inúmeros são os exemplos, a começar pelos programas Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva e Mais Cultura, ambos com ações no campo audiovisual, da leitura, da cultura digital, das artes, da música, da cultura popular, dos *pontos de memória* etc. O que a política de financiamento faz empiricamente, entretanto, não se reduz a este uso, como se percebeu com os exemplos da compra de livros, FSA, patrimônio e editais da Funarte, embora, muitas vezes, a ideia de equidade se associe a esta, mas com torções e adaptações conceituais.

Os incentivos fiscais, por sua vez, além de apoiarem instituições públicas, certamente apoiam inúmeras ações e atividades culturais das mais relevantes, podendo-se citar algumas das atividades financiadas pelo Banco do Brasil entre 2013 e 2014:

- Eles: mulheres artistas na coleção do Centre Georges Pompidou;
- Watch me move – O show da animação;
- Plano anual do Instituto Tomie Ohtake;
- Exposição de obras-primas do Renascimento italiano;
- Plano Anual de Atividades da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (Osesp);
- Exposição de Abraham Palatnik, o pioneiro da arte cinética no Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB);
- Seleção Brasil em Cena, que objetiva revelar autores e atores de teatro;
- Sexta edição do Programa Educativo Artes Visuais 2012-2013;
- Todos os Sons – Domingo CCBB 2013;
- Exposição de artes multimídia;
- Décima segunda Mostra do Filme Livre (MFL); e
- Cinesul 2013 – Festival Ibero-Americano de Cinema e Vídeo/20 Anos!

Esses são poucos exemplos que poderiam ser acrescidos por outros, tais quais apoios ao Instituto Inhotim, à Osesp, à Bienal de São Paulo, ao MAM, a festivais de dança, ao teatro, ao cinema etc., que são, sem sombra de dúvidas, da mais alta relevância cultural.

Antes, porém, de nos perguntarmos pelo direito cultural a que temos direito, poderíamos dizer que um uso possível a ser dado à ideia de que temos direitos culturais

é poder justificar o direcionamento de recursos a grupos, associações e comunidades que, sem a preocupação explícita por parte do fundo público e, portanto, das políticas públicas, não realizariam valores como democratização cultural, democracia cultural e, mais importante talvez, democracia no sentido de exercício da cidadania, quer dizer, de participação social nas decisões públicas.

Enfim, essa última frase contém parte dos sentidos do que se quer dizer aqui. A política cultural, para ser democrática e estar em conformidade com as gerações de direitos civis, sociais e políticos, deve corresponder a uma ampla institucionalização da participação, a qual tenha como objetivo desenvolver, distribuir e transmitir cultura às gerações futuras. Portanto, a construção de uma cultura política democrática é uma das peças das políticas culturais. Mas o que dizer das políticas públicas de cultura? Quais são seus instrumentos? Quais são seus recursos? Como delimitá-las, se assim for possível, em relação a outras políticas com conteúdos culturais possivelmente evidentes à luz do diáfano, impreciso e incomensurável conceito antropológico, tais como habitação, transporte, educação, saúde, proteção da criança e do adolescente, políticas étnicas, de gênero, ambiental etc., para selecionar poucos exemplos de uma lista extensa? Finalmente, uma derradeira questão: Como elas se relacionam com as políticas culturais?

Uma sociedade moderna que tenha como objetivo a realização dos direitos à cultura dificilmente será capaz de excluir mercados dos processos alocativos, produtivos e distributivos. Nestas sociedades, há uma grande variedade de princípios morais; a maioria das pessoas concorda com muitos deles, ou pelo menos os tolera. E há outros sobre os quais há discordâncias mais ou menos radicais, mais ou menos razoáveis. Para nós, a homofobia, as formas de racismo e discriminação de gênero são exemplos de crenças particulares com as quais não se deve desejar conviver.

Muitas práticas culturais, entretanto, inclusive desenvolvidas na forma das artes e da criação estética, convivem com aquelas crenças e as estimulam como corretas e naturais. Esses são exemplos de práticas que podem ser incentivadas caso os critérios de política e de financiamento público se concentrem em conceitos de equidade funcional, ou seja, de renda, educação e exclusão de acesso a recursos públicos. Todos nós temos o direito à cultura, mas as instituições devem poder utilizar instrumentos e sanções para fazer cumprir tais direitos.

Assim como os instrumentos de política devem salvaguardar valores essenciais, devem poder impedir violências, corrupção e o florescimento de crenças culturais particulares em contradição com aqueles valores. Não se afirma, com esses argumentos, o direito de punir ou a adesão a instrumentos legais reconhecidamente imprecisos e mesmo injustos, mas a necessidade de admitir a importância de alguns princípios restritivos como parte das políticas públicas. Algumas práticas das instituições públicas podem e devem ser restringidas, assim como práticas culturais de uso comum podem ser questionadas, a exemplo da misoginia, da homofobia, do racismo e de todo tipo de chauvinismo. De qualquer forma, o direito de sancionar e punir imoralidades deve ser usado com prudência, sobretudo na distribuição de recursos para a criatividade e para as atividades críticas.

O leitor deve estar se perguntando que papel esses elementos têm nas decisões de estruturação de políticas públicas culturais. À primeira vista, estamos questionando o papel do Estado como instância organizadora central dos fenômenos culturais e da realização dos direitos. Em um segundo momento, estamos expondo a complexidade dos objetos de ação das políticas culturais e dizendo que a tipificação dos modelos de financiamento entre público e privado é uma jogada político-ideológica interessante, mas incapaz de descrever os instrumentos tais como se estruturam. Por fim, concorda-se com a interpretação do direito à cultura como parte da cultura política democrática, mas se discorda da ideia de dissociá-la do acesso a bens e produtos. A cultura pode ser um conjunto de processos, mas estes são mediados por bens, portanto, não há como separar as materialidades do elemento simbólico.

Evidentemente, não se quer incorrer aqui em petição de princípios. Reconhecemos a presença de práticas culturais cujo objetivo não é gerar um bem. Todavia, não é possível dizer que as distribuições materiais e o acesso a bens não se constituem, por um lado, em parte da cultura material e, por outro lado, em parte dos direitos mais amplos da cultura, especialmente relacionada ao acesso a conteúdos, já que estes se cristalizam em suportes materiais.

Finalmente, afirma-se indiretamente que os princípios de equidade são importantes, mas insuficientes para desenhar políticas e que é necessário se pensar em critérios concretos e regras capazes de estimular o que se deseja fazer politicamente, amplificando a riqueza das produções simbólicas. Também é necessário limitar as possibilidades

de usar critérios particularistas como se universais o fossem, bem como é necessário fazer que as políticas sigam critérios restritivos a comportamentos equivocados, especialmente do ponto de vista moral (a exemplo da homofobia e do racismo, como já se viu), e limitadores do pluralismo democrático.

REFERÊNCIAS

FINAGEIV FILHO, V. **Lei Rouanet: 23 anos de incentivo à cultura**. TCC – Especialista em Gestão Pública– Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/tiatb6>>.

GIANNECCHINI, A. C. **O Iphan e o Programa Monumenta: lições para a gestão do patrimônio cultural**. TCC – Especialista em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/nDrk96>>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 22, cap. 5, p. 287-331, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/OQQHXD>>.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P. Da compra de produtos e serviços culturais ao direito de produzir cultura: análise de um paradigma emergente. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 351-382, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/WnbcDa>>.

SANTOS, R.; COUTINHO, A. **Políticas públicas e regulação do audiovisual**. Curitiba: Editora CRV, 2012.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan./fev. 1999. Disponível em: <<file:///C:/Users/t2366618/Downloads/7670-15726-1-PB.pdf>>.

SILVA, F. A. B.; WALCZAK, I. A. O redesenho do Programa Arte, Cultura e Cidadania – Cultura Viva: o último ato e a racionalidade dos processos decisórios nas políticas públicas. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS, 3., 2014, Fortaleza, Ceará. **Anais...** Fortaleza: Unifor, 2014.

SILVA, F. A. B.; ZIVIANI, P. (Orgs.). **Cultura Viva: as práticas de pontos e pontões**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://encurtador.com.br/epG79>>.

SILVA, F. A. B.; LABREA, V. V. (Orgs.). **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/VCdt2Y>>.

SILVA, F. A. B.; FREITAS FILHO, R. **Financiamento cultural: uma visão de princípios**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2083). Disponível em: <<https://goo.gl/l1MXmW>>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Alessandra Farias da Silva (estagiária)

Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)

Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)

Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Herlyson da Silva Souza (estagiário)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**

