

ECONOMIA CRIATIVA,
CULTURA E POLÍTICAS
PÚBLICAS

LEANDRO VALIATI
GUSTAVO MOLLER
ORGANIZADORES

ECONOMIA CRIATIVA,
CULTURA E POLÍTICAS
PÚBLICAS



**UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL**

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro R. C. Merlo

Augusto Jaeger Junior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretti

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Científico CEGOV

Cássio da Silva Calvete, Diogo Joel De-
marco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin,
Leandro Valiati, Lúcia Mury Scalco, Luis
Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares
Pimenta, Marília Patta Ramos, Vanessa
Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Cepik

ECONOMIA CRIATIVA,
CULTURA E POLÍTICAS
PÚBLICAS

LEANDRO VALIATI
GUSTAVO MOLLER
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2016

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia

Revisão: Alexandre Piffero Spohr

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos
Bischoff, Henrique Pigozzo da Silva

Diagramação: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Capa: Joana Oliveira de Oliveira

Foto da Capa: Luiza Allgayer, Marina de Moraes Alvarez

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Capacidade Estatal e Democracia são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.

E19 Economia criativa, cultura e políticas públicas [recurso eletrônico] / organizadores Leandro Valiati [e] Gustavo Moller. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016.

304 p. : pdf

(CEGOV Capacidade Estatal e Democracia)

Inclui figuras, gráficos, quadros e tabelas.

Inclui referências.

1. Economia. 2. Economia criativa. 3. Economia da cultura. 4. Empreendimentos culturais. 6. Indústrias criativas. 7. Cultura - Políticas públicas. I. Valiati, Leandro. II. Moller, Gustavo. III. Série.

CDU 316.7:33

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0484-6

MAPEAMENTO DO SISTEMA FEDERAL DE INCENTIVO E FOMENTO À CULTURA

252

HÉLIO HENKIN

Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professo Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais e diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Coordenador do GT de Política Industrial e Internacionalização do Cegov. E-mail: helio.henkin@ufrgs.br

LUCAS PAES

Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. Pesquisador do Cegov. E-mail: lucas.opaes@gmail.com

LEANDRO VALIATI

Professor e pesquisador de Economia da Cultura na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador do grupo de trabalho Economia Criativa, Cultura e Políticas Públicas do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (Cegov) – UFRGS. E-mail: leando.valiati@gmail.com

INTRODUÇÃO

A política nacional de cultura é por vezes concebida como sinônimo de seus instrumentos de fomento e incentivo financeiro. Dentre eles, aquele que possui mais reconhecimento, seja ele crítico ou laudatório, na sociedade é a Lei de Incentivo à Cultura (LIC), também conhecida como Lei Rouanet. No entanto, o funcionamento desse instrumento, assim como as demais ações que coexistem no sistema nacional de fomento carecem de maior detalhamento. O presente trabalho busca refletir o esforço de pesquisa do GT de Economia Criativa, Cultura e Desenvolvimento em compreender o conjunto das iniciativas de fomento e incentivo à cultura do governo federal.

O sistema de fomento à cultura gerenciado pela União se desenvolve de diversas maneiras, mas que podem ser agrupados em dois grupos. De um lado, há aquelas cuja execução e cujo controle gerencial ocorrem internamente ao Ministério da Cultura (MinC). De outro, há as cuja atuação se limita à fiscalização e concessão técnica de renúncia fiscal a projetos geridos no mercado. Assim, compreender as características e particularidades da forma como os recursos públicos se convertem em políticas culturais é o objetivo do presente capítulo.

Nesse sentido, o trabalho se organizará em duas etapas. Em primeiro lugar, será discutido o fluxograma organizacional do sistema federal de fomento à cultura. Essa discussão buscará mapear o processo que conecta as fontes dos recursos aos seus destinos em atividades e empreendimentos culturais. Em segundo lugar, as diferenças organizacionais das modalidades de fomento e incentivo à cultura serão contrastadas com os padrões distribucionais dos recursos que empregam. Em conjunto, pretende-se compreender o quadro geral do fomento e incentivo à cultura originado no governo federal e o espaço de agência governativa para políticas culturais nesse sistema.

O INCENTIVO E A FOMENTO À CULTURA PELO GOVERNO FEDERAL NO BRASIL

A existência de apoio público sistemático à cultura no Brasil é um fenômeno recente da construção de nosso Estado. Até meados dos anos 1930, esse tipo de política pública ocorria por meio de intervenções *ad hoc* de mecenato estatal. A criação de um sistema nacional de políticas culturais surgiria com a gestão de Gus-

tavo Capanema na área social do governo varguista¹ (CALABRE, 2009). O principal símbolo dessas políticas foi a criação do Serviço de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), pensado como um ponto institucional de convergência de parte da intelectualidade brasileira da época para organizar os recursos públicos destinados às áreas culturais. Além disso esse período se caracterizou por iniciativas de regulação das atividades culturais emergentes no país.

Esse traço regulador das políticas culturais seria intensificado no começo do regime militar (SARKOVAS, 2005). Em grande medida, essa atuação se manifestava enquanto censura política expressa. Ainda assim, nos governos Médici e Geisel, diversas novas instituições foram criadas para fomentar expressões culturais de interesse do Estado, por meio do Plano de Ação Cultural de 1969 e do Plano Nacional de Cultura de 1975 (MICELI, 1984). O Plano de Ação Cultural criou órgãos para internalizar ao aparato estatal parte da produção cultural do país. A criação da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) é um símbolo das políticas idealizadas nesse período (GATTI, 2008). Por meio do Plano Nacional de Cultura de 1975, foram criados diversos conselhos setoriais, com foco em consulta técnica e regulação, além da Fundação Nacional das Artes (Funarte) com o objetivo de gerenciar atividades de fomento do governo federal de maneira articulada (CALABRE, 2009).

254

A criação do Ministério da Cultura no governo Sarney em 1985 gestaria uma nova forma de interação com o mercado e os agentes culturais que marcariam as décadas seguintes. A lei Sarney de 1986 inaugurou o mecanismo de renúncia fiscal como instrumento de fomento cultural. Nesse mecanismo, o Estado abdica da arrecadação de imposto de renda para que contribuintes privados se engajem em mecenato, no financiamento direto aos agentes executores de atividades e bens culturais. Sarkovas (2005) comenta que, além de inserir um novo método de fomento ao sistema brasileiro, o incentivo fiscal, a Lei Sarney apresentava uma peculiaridade em relação a outras experiências com esse tipo de instrumento. Segundo o autor, na maioria dos países o incentivo fiscal é deduzido renda total tributável e não do imposto em si como na versão que se consolidaria no Brasil (SARKOVAS, 2005).

Na década de 1990, após revogar a Lei Sarney e o Ministério da Cultura, o secretário de cultura do Ministério da Educação de Collor, Sérgio Paulo Rouanet cria uma nova Lei de Incentivo à Cultura em moldes muito semelhantes à de seu antecessor. Ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, na gestão de Francisco Weffort do recriado Ministério da Cultura as porções da carga tributária de empresas e indivíduos passíveis de dedução por meio da já então famosa Lei Rouanet

(1) Nesse momento, encontravam-se sob o então chamado Ministério da Educação e Saúde a área social do governo. Em 1953, o Ministério da Educação e Cultura e o da Saúde se dividem. Um ministério exclusivo para a cultura seria criado apenas em 1985, no governo Sarney.

foram progressivamente expandidas até os níveis atuais.² A partir de 1997, 100% do valor incentivado passou a ser passível de dedução dentro dos tetos individuais estipulados. No bojo da ampliação da Lei Rouanet, o escopo de atividades e empreendimentos culturais incentivados pelo mecanismo passou a abarcar a quase totalidade de manifestações mercadológicas da cultura.³

Com essa nova formatação, a LIC passou a ocupar um espaço progressivamente maior no fomento à cultura em nível federal. Além disso, diversos governos estaduais centralizaram suas políticas culturais em torno de leis de incentivo semelhantes. Até 2007, onze unidades federativas e dezenove capitais possuíam leis de incentivo à cultura, todas com renúncia fiscal incidente sobre a tributação e não sobre a receita tributável (SESI, 2007). Com sua expansão, as controvérsias em torno da eficácia desse mecanismo também ganharam volume. A gestão de Gilberto Gil no MinC, ao lado de seu Secretário Executivo Juca Ferreira, teve como um de seus focos principais reformular a Lei Rouanet.

O programa de intitulado “Cultura para Todos” atendia especificamente ao objetivo de enfrentar a percebida mercadologia e concentração regional do incentivo fiscal no país, por meio de consultas à sociedade civil e aos agentes culturais de diversas partes do país (RUBIM; BARBALHO, 2007). No entanto, ao longo dos anos seguintes, as alterações se concentraram na fiscalização do mecanismo e a Lei Rouanet não sofreu significativas mudanças estruturais, mantendo, por exemplo, sua estrutura de concessão e suas cotas de renúncia fiscal intactas. As demandas por maior pluralidade no fomento à cultura foram canalizadas por meio de políticas culturais que se beneficiariam da ampliação da capacidade fiscal do Estado brasileiro e do respectivo maior orçamento atribuído ao MinC.

Dessa forma, governo federal passa a conviver com uma dualidade em sua atuação na área cultural. De um lado, a Lei Rouanet segue como o principal catalisador de recursos à cultura de maneira crescente. De outro, o governo busca fazer frente às lacunas que observa nesse instrumento por meio de sua execução orçamentária. Esse desafio à construção de novas políticas públicas culturais no Brasil refletiu-se no Plano Nacional de Cultura (PNC) promulgado em 2010 (BRASIL, 2010b). As 53 metas do plano abrangiam elementos de transparência e governan-

(2) Correntemente, são permitidas deduções de até 4% do imposto de renda de pessoas jurídicas e até 6% do imposto de renda de pessoas físicas.

(3) Segundo Sarkovas (2005, p. 23): “[a] dedução de 100% passou para ‘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 vídeo-fonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e preservação do patrimônio cultural material e imaterial”.

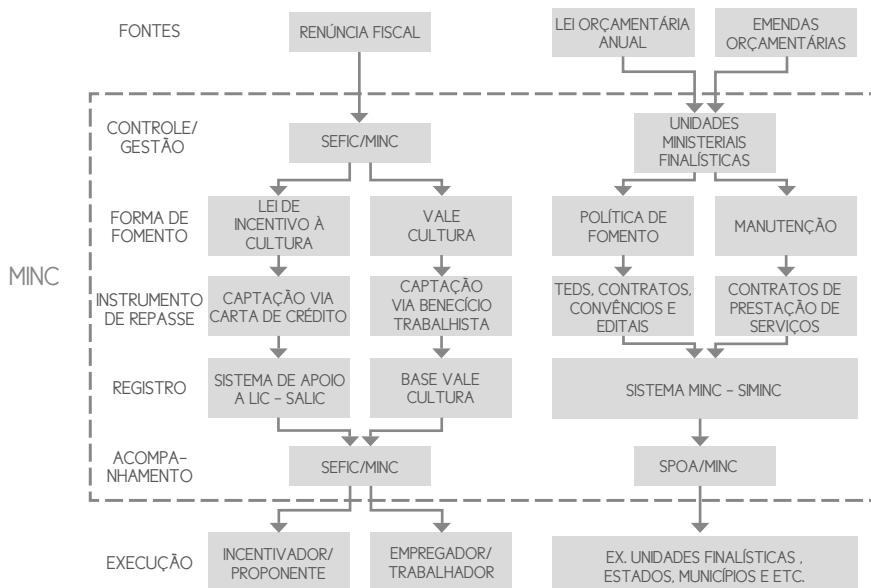
ça, mas também buscavam redesenhar o impacto das políticas culturais, como a inclusão de maior pluralidade geográfica e social às atividades promovidas.

Do ponto de vista de governança, as principais iniciativas foram a construção do Sistema Nacional de Cultura – que buscou articular as políticas federais, estaduais e municipais – e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais – que busca constituir o elo informacional desse sistema. No que concerne à pluralização das políticas públicas oriundas do orçamento ministerial, uma vasta gama de políticas foi implementada. Em primeiro lugar, o Fundo Nacional de Cultura passou a receber um volume maior de recursos, e seus editais passaram a atender os objetivos que se refletiriam no PNC (RUBIM, 2010). Além disso, outros programas, como os Pontos de Cultura e o Mais Cultura, somaram-se ao sistema. O Mais Cultura articulava-se ao Programa de Aceleração do Crescimento, como uma nova designação orçamentária à área cultural como eixo de desenvolvimento (RUBIM, 2010). Os Pontos de Cultura, por sua vez, abrem uma janela inédita de interface com expressões culturais já existentes em diversos locais do país de modo a fomentá-las (RUBIM, 2010).

Em 2012, por meio de projeto de lei na Câmara dos Deputados, uma nova forma de incentivo à cultura por meio de renúncia fiscal é somada ao escopo de políticas culturais: o Vale Cultura (BRASIL, 2012b). O sistema adiciona aos benefícios trabalhistas a concessão de 50 reais mensais para o consumo cultural. O valor disponibilizado ao trabalhador é deduzido dos encargos de seu empregador. Por mais que o escopo de beneficiários finais do programa dependa do número de empresas aderentes, esse mecanismo de fomento inova ao deslocar o poder de alocação de recursos sobre o mercado cultural para o consumidor em vez do ofertante.

Em suma, o quadro atual do fomento federal à cultura conta com três grandes fluxos que convertem recursos públicos em atividades e bens culturais. De um lado, a renúncia fiscal concede a execução de projetos culturais e ao consumo de bens e atividades culturais, através dos fluxos do Vale Cultura e da Lei de Incentivo à Cultura. De outro, estão os projetos financiados pelo orçamento executado pelo Ministério da Cultura. A Figura 1 abaixo busca ilustrar esse fluxograma.

Figura 1. Fluxograma Organizacional do Fomento Federal à Cultura no Brasil



Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com membros da Sefic/MinC.

Nos mecanismos de renúncia fiscal, o Ministério da Cultura atua por meio de sua Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura (Sefic/MinC), na concessão das deduções tributárias que financiam os bens culturais beneficiários. No caso da LIC, a concessão é feita ao proponente para que busque financiamento junto a patrocinadores interessados. No caso do Vale Cultura, a concessão é feita a pessoas jurídicas interessadas em oferecer tal benefício aos seus empregados. Esses recursos, por sua natureza, são tributação não incorporada ao orçamento da União empregado diretamente pelos contribuintes. Os recursos orçamentários, por sua vez, vêm de duas fontes principais: as verbas alocadas ao MinC pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e por emendas parlamentares. A execução desses recursos é descentralizada pelas diversas unidades ministeriais e pelas entidades vinculadas ao MinC. A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Cultura (SPOA/MinC) acompanha e registra todos esses dispêndios por meio de seu Sistema MinC (SiMinC).

Nesse contexto, tais eixos de intervenção pública sobre a cultura brasileira canalizam as políticas culturais federais. Assim, as particularidades de cada um desses eixos e seus efeitos distributivos mostram-se necessárias para mapear o fomento federal à cultura e compreender sua diversidade interna. O contexto de

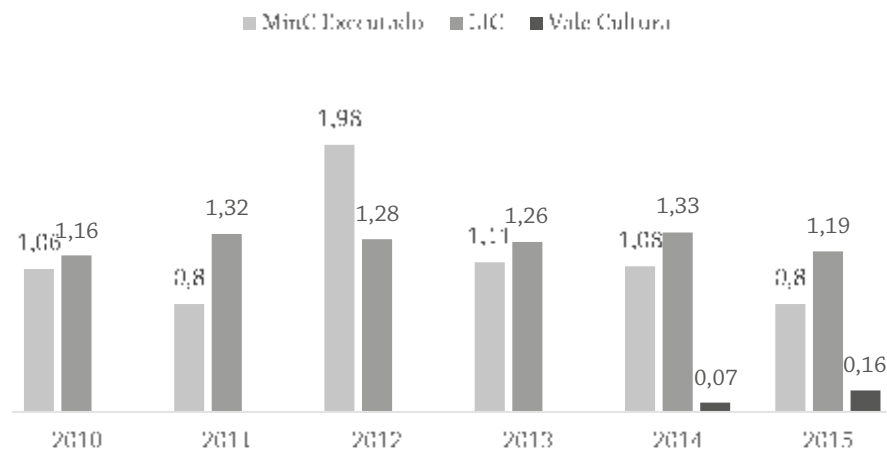
restrição orçamentária que segue os últimos anos aprofunda a necessidade de investigar as formas mais benéficas de promoção de políticas culturais que atendam aos seus objetivos sociais.

RENÚNCIA FISCAL E ORÇAMENTO DIRETO: QUAL ESPAÇO PARA POLÍTICAS CULTURAIS?

A ressonância que o incentivo fiscal por meio da Lei Rouanet possui na sociedade civil é proporcional ao seu lugar no volume de recursos federais destinados à cultura. O Gráfico 1, abaixo, compara o orçamento anual executado pelo MinC com o montante renunciado pela Lei Rouanet e pelo benefício Vale Cultura desde 2010. Pode-se observar que o volume de recursos que a receita federal abdica para ser gerido no fomento à cultura diretamente pelos proponentes e por seus incentivadores foi, nos últimos anos, por vezes, superior ao montante total executado pelo MinC em suas diversas políticas culturais. O quadro fica ainda mais desproporcional quando se leva em consideração que parte relevante dos recursos executados pelo MinC é absorvida para custeio. Segundo o MinC, no ano de 2015, foram investidos R\$ 320 milhões em seus diversos projetos, abdicou-se de cerca de R\$ 1,19 bilhão em renúncia fiscal por meio da Lei Rouanet. Desse modo, essa seção busca compreender as respectivas particularidades da execução do orçamento discricionário do MinC, assim como do processo de renúncia fiscal via LIC e via Vale Cultura.

258

Gráfico 1. Recursos despendidos por Mecanismo de Fomento Federal (Em bilhões de R\$)

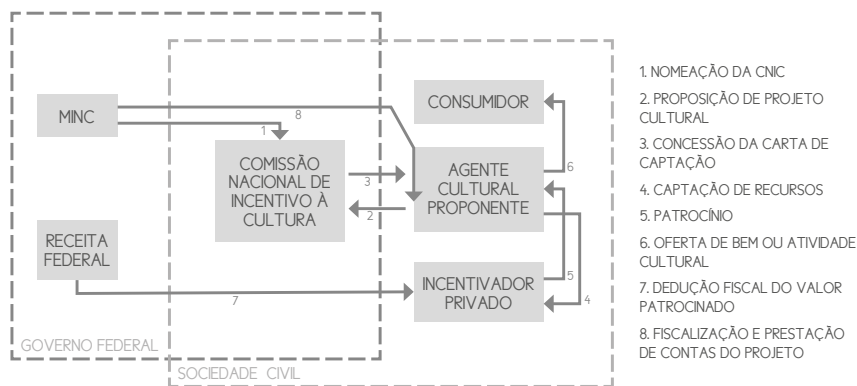


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MinC (BRASIL, 2016a, 2016b, 2016c) e da LOA (BRASIL, 2010a, 2011, 2012a, 2013, 2014 e 2015).

Uma primeira distinção conceitual que deve ser feita é entre o perfil de interação entre Estado e sociedade civil que enseja respectivamente a renúncia fiscal e a participação orçamentária. A renúncia fiscal corresponde a uma delegação do poder de agenda sobre a natureza dos recursos públicos investidos a entes privados, nesse caso ao mercado cultural. Sob essa concepção, portanto, a captação de recursos para o fomento à cultura desloca-se para o mercado, em favor de uma maior interação entre proponentes e incentivadores privados. A execução do orçamento dentro da administração pública, por sua vez, pode ocorrer com variados graus de participação dos agentes não estatais. Em comum, medidas de participação que incorporam a sociedade seguem retendo em seus canais o poder de agenda de suas políticas públicas.

Como a Figura 2 abaixo ilustra, o funcionamento da Lei Rouanet é simples, e a participação governamental é bastante limitada. O governo federal outorga à Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, composta de variados representantes da sociedade civil, a incumbência de selecionar projetos em que identifiquem valor cultural para que possam ir a público captar recursos passíveis de dedução no imposto de renda. Uma vez que um valor é aprovado para um proponente, e uma correspondente carta de concessão é emitida, ele pode iniciar a busca de incentivadores privados, geralmente no meio empresarial, para angariar fundos. O valor investido na realização da atividade ou do bem cultural pode ser abatido de até 4% do imposto de renda de pessoas jurídicas e de 6% da tributação de pessoas físicas.

Figura 2. Fluxograma de Processamento da Renúncia Fiscal via Lei de Incentivo à Cultura

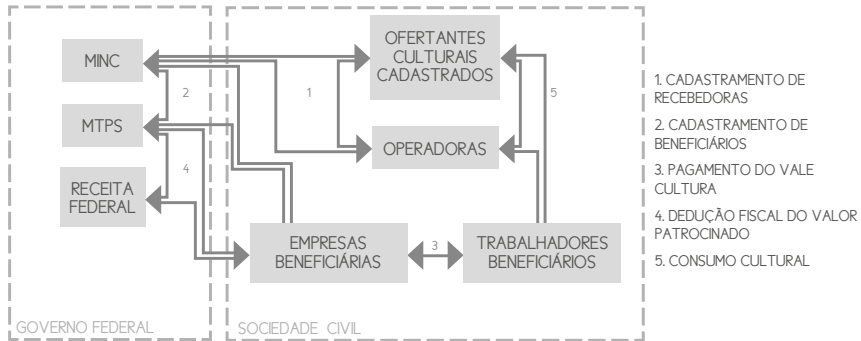


Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com membros da Sefic/MinC.

A uma primeira vista, os potenciais benefícios desse mecanismo são intuitivos. Além de atribuir agência à sociedade civil em todo o processo de fomento, poupam-se custos administrativos, e criam-se canais para facilitar e ampliar o investimento privado. No entanto, um olhar adicional permite identificar algumas imperfeições relevantes. O modelo de renúncia fiscal adere a uma lógica de sociedade como mercado e abstém-se da função social da política pública como espaço de arbítrio das marcantes assimetrias de nossa coletividade. Em termos práticos, delega-se ao empresariado – e às vicissitudes de suas estratégias de mercado – a decisão final sobre as atividades e os bens culturais fomentadas pelo Estado brasileiro. O valor simbólico e a diversidade social dos projetos culturais submetem-se ao cálculo publicitário das equipes de marketing dos grandes mecenas.

Outro mecanismo de fomento cultural que se financia por meio de renúncia fiscal é o benefício do Vale Cultura. A Figura 3 busca ilustrar os agentes estatais e da sociedade civil e as interações entre eles que condicionam seu funcionamento. O escopo das atividades e bens culturais passíveis de consumo financiado pelo benefício é definido por meio de cadastramento de um conjunto de ofertantes culturais – como salas de cinemas, museus, casas de espetáculo, livrarias, entre outros – as firmas receptoras. Essa delimitação, porém, é previamente filtrada pelas redes *operadoras* de cartão de crédito que intermedeiam a execução financeira do benefício. Um segundo processo que incide sobre o funcionamento do benefício é o cadastramento de empresas interessadas em ofertar o Vale Cultura a seus empregados em troca de dedução fiscal, as chamadas beneficiárias. Nessa etapa, o MinC articula-se com o Ministério do Trabalho e Previdência Social para a regularização do benefício. Uma vez definida a rede de *operadoras*, receptoras e beneficiárias, os trabalhadores empregados na última adquirem o poder de alocação dos recursos que recebem para escolher entre as atividades e bens culturais possíveis em sua rede. Os 50 reais mensais do benefício são cumulativos e não possuem validade.

Figura 3. Fluxograma de Processamento da Renúncia Fiscal via Vale Cultrua



Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com membros da Sefic/MinC.

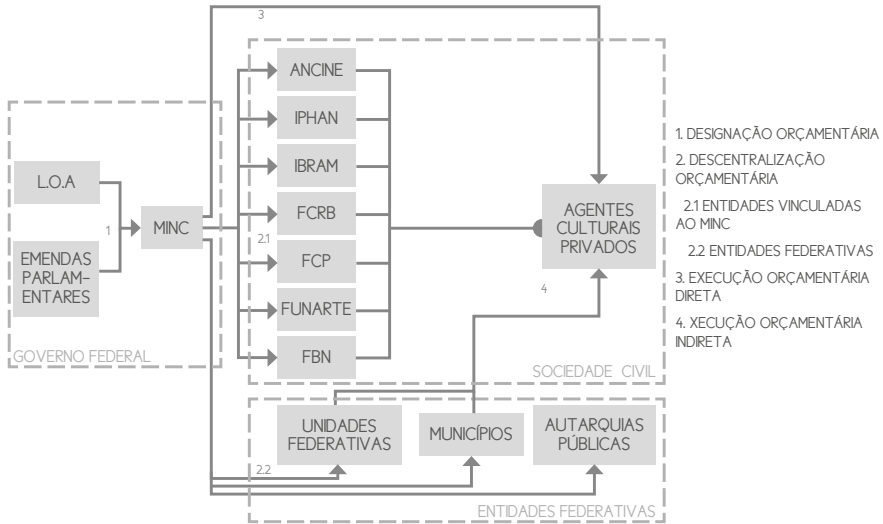
Observando-se os poderes de decisão atribuídos aos agentes nesse instrumento, nota-se uma maior capacidade retida pelos consumidores e pelo MinC. Isso porque o último atua ativamente na seleção das recebedoras e das beneficiárias do Vale Cultura. O trabalhador beneficiário, por sua vez, é quem retém o poder final de alocação dos recursos fomentados em termos de consumo cultural. Em contraste com a renúncia fiscal via Lei Rouanet, por exemplo, apresenta-se uma maior pluralidade de *stakeholders*, definindo a distribuição final dos recursos. Ainda assim, o escopo de beneficiários do programa segue dependente da adesão das beneficiárias, fato que impacta aspectos como a distribuição regional do consumo fomentado.

Por fim, o restante das políticas culturais que acomodam a diversidade dos interesses subjacente às políticas culturais se dão por meio da estrutura de execução e descentralização orçamentaria do MinC. A Figura 4 abaixo busca mapear a forma como os recursos designados à área cultural são processados. As fontes desses recursos acabam tendo impacto sobre a natureza desses fluxos. A LOA por exemplo limita a discricionariedade do orçamento ministerial, podendo atribuir os volumes de repasses às autarquias vinculadas. No caso dos recursos oriundos de emendas parlamentares, que atualmente representam cerca de 3% do total, o grau de ingerência do MinC varia de acordo com o texto que os designa. Assim, cerca de 35% do orçamento ministerial é anualmente descentralizado para às entidades vinculadas⁴ do MinC. Do restante dos recursos, uma parcela minoritária é des-

(4) São elas a Agência Nacional do Cinema (Ancine), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), a Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), a Fundação Cultural Palmares (FCP), a Fundação Nacional das Artes

centralizada para Estados, municípios e autarquias públicas, por meio de diversos instrumentos jurídicos, como editais, termos de execução descentralizada (TED) e contratos. Todos os recursos descentralizados estão ilustrados pelas setas pontilhadas da Figura 4 e caracterizam-se pela delegação de discricionariedade a outros órgãos do Estado e da sociedade civil.

Figura 4. Fluxograma de Processamento da Execução e Descentralização Orçamentária do MinC

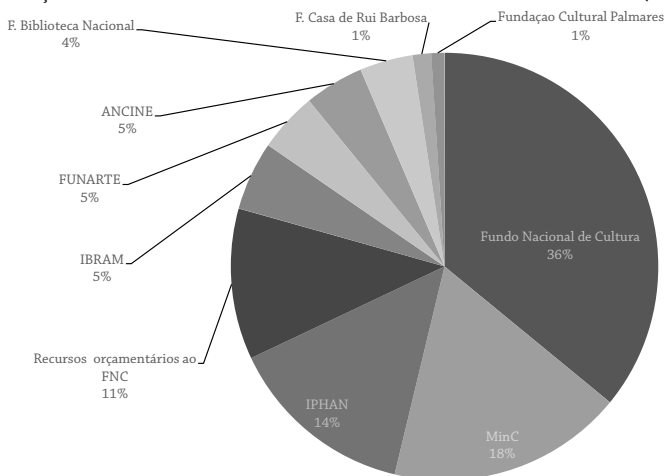


Fonte: Elaboração própria a partir de entrevista com membros da Sefic/MinC

Do restante dos recursos alocados ao MinC para gestão direta de suas políticas culturais - ilustrados na Figura 4 pela seta contínua ligando o ministério aos agentes culturais - a grande maioria é executada por meio de editais do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Ainda assim, instrumentos de repasse como convênios e contratos também são utilizados. Os pontos de cultura, por exemplo, operam através de convênios diretos com o ministério. O Gráfico 2 abaixo ilustra a distribuição dos recursos executados e descentralizados pelo MinC e a distribuição entre suas autarquias vinculadas. Os recursos registrados como MinC correspondem aos recursos executados diretamente pelas unidades ministeriais, majoritariamente pela Secretaria de Políticas Culturais (SPC) e pela Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural (SCDC).

(Funarte) e a Fundação Biblioteca Nacional (FBN) (BRASIL, 2016)

Gráfico 2. Alocação de Recursos no Entre Unidades Executoras do Sistema Minc (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema MinC (BRASIL, 2016b).

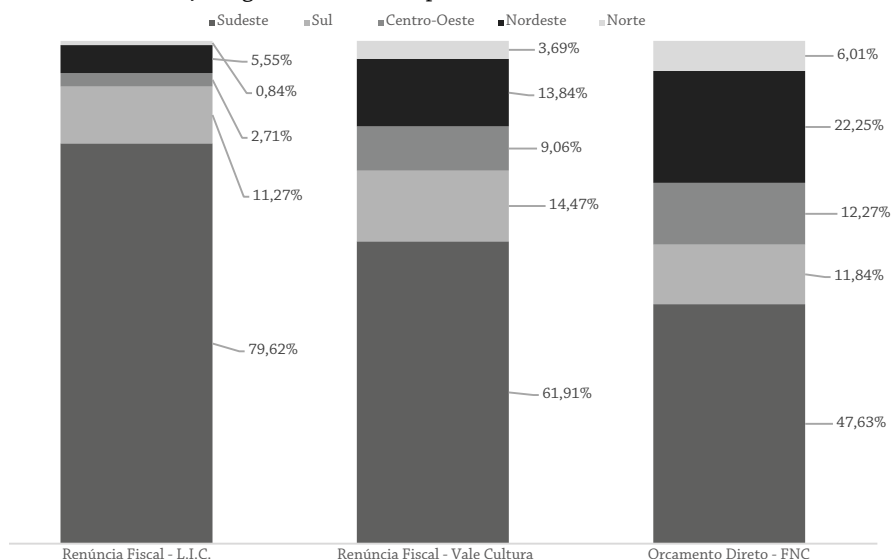
Assim, a análise comparada dos três processos de alocação do fomento à cultura permite localizar os agentes que retêm maior poder decisório sobre o resultado distribucional dos recursos que gerenciam. Na renúncia fiscal por meio da Lei Rouanet, os incentivadores privados retêm a quase totalidade do controle sobre o volume de recursos fomentados e sua distribuição entre os proponentes. Nos últimos, o volume de recursos efetivamente captados junto aos mecenas sequer atinge a metade do volume aprovado pelo MinC, o que ajuda a ilustrar o poder de veto dos incentivadores privados⁵ sobre a limitada ingerência ministerial mediada pela seleção de projetos junto ao CNIC. No caso do Vale Cultura, ainda que as empresas beneficiárias possuam capacidade de delimitar o universo de trabalhadores beneficiários, o MinC e os trabalhadores retêm relevante capacidade decisória sobre o impacto do benefício sobre o mercado cultural e seus agentes.

Os recursos que são descentralizados ou executados pelo orçamento direto do MinC são, por sua natureza, aqueles em que a agência estatal retém maior poder deliberativo. No entanto, a estrutura das vinculadas, compostas por membros da sociedade civil, e o uso de editais do FNC como meio preferencial de distribuição de recursos abrem como canais de interação direta do ministério os agentes culturais. Uma característica decorrente é que o poder decisório sobre a alocação

(5) Mais de 95% dos recursos usualmente advêm de empresas privadas. Em 2015, as 10 empresas que mais utilizaram o instrumento, dentre um total de mais 3000, empregaram cerca de 20% dos recursos incentivados. Esse dado ajuda a ilustrar o quão concentrado é o poder dos grandes incentivadores sobre o funcionamento da LIC.

desse recursos é diluído pelos diversos canais de execução orçamentária, permitindo incluir um número maior de agentes à gestão do processo. O Gráfico 3, abaixo, busca ilustrar em termos geográficos o impacto distribucional desses três fluxos de fomento à cultura. O Gráfico 3 permite observar o quão mais concentrado geograficamente são os recursos distribuídos pela LIC se comparados com o Vale Cultura e Fundo Nacional de Cultura.

Gráfico 3. Distribuição regional dos recursos por fluxo de fomento (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Salic, da Base Vale Cultura e do SiMinC (BRASIL, 2016a, 2016b, 2016c).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou discutir os canais pelos quais se materializa o fomento federal à cultura no sistema nacional de incentivo à cultura. Buscou-se ilustrar que os recursos administrados por meio de renúncia fiscal e por meio de políticas culturais do orçamento direto representam modelos distintos de interação com a sociedade civil. Enquanto a Lei Rouanet delega aos agentes privados a gestão do fomento à cultura, no outro extremo, o orçamento direto retém tal capacidade de agência na estrutura deliberativa ministerial. Assim, ambos os modelos parecem formas opostas e complementares de gerenciar o fomento cultural. O modelo de complementação das tendências concentradoras da LIC nos últimos anos tem sido a ampliação do conjunto de políticas culturais concomitante à expansão do volume de recursos destinados ao MinC.

A progressiva restrição fiscal que o governo federal vem sofrendo nos últimos anos, no entanto, vem limitando as possibilidades de postergar os ajustes estruturais da Lei Rouanet. A opção pela complementação de suas limitações, com aquilo que o mercado não consegue abarcar, passa a ter progressivamente menos espaço orçamentário. Por exemplo, sua evidente concentração geográfica demograficamente desproporcional deve encontrar cada vez mais dificuldades em ser compensada, pressionando para que essa desconcentração seja inserida nas leis de incentivo.

Nesse contexto, o debate sobre a reforma da Lei Rouanet torna-se central na viabilização de políticas culturais que incorporem a riqueza e a diversidade dos valores e bens culturais expressados em nosso país. Sem cair em qualquer tipo de colonialismo tecnocrático, o estudo comparado de outras experiências de sistemas nacionais de fomento – e sua compatibilidade com a realidade brasileira – pode ser uma fonte inestimável de subsídio para a necessária reflexão crítica em que nossa sociedade necessita se engajar. Para tanto, a produção continuada de conhecimento público sobre as políticas existentes e seu contraste com alternativas possíveis são duas avenidas de estudos que parecem contribuir para o aprimoramento das políticas públicas à cultura no país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 12.214**, de 26 de janeiro de 2010. 2010a.
- _____. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 12.381**, de 9 de fevereiro de 2011. 2011.
- _____. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 12.595**, de 19 de janeiro de 2012. 2012a.
- _____. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 12.798**, de 4 de abril de 2013. 2013.
- _____. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 12.952**, de 20 de janeiro de 2014. 2014.
- _____. Lei Orçamentária Anual. **Lei nº 13.115**, de 20 de abril de 2015. 2015.
- _____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**. 2010b. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. Ministério da Cultura. **Plano Nacional de Cultura**. 2012b. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/valecultura>>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- _____. **Site oficial do Ministério da Cultura**. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/entidades-vinculadas>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

_____. **Sistema de Apoio à Lei Rouanet (SALIC)**. 2016a.

_____. **Sistema de Ministério da Cultura (SIMINC)**. 2016b.

_____. **Sistema Vale Cultura**. 2016c.

CALABRE, L. **Políticas Culturais no Brasil**: dos anos 1930 ao século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

GATTI, A. **Embrafilme e o cinema brasileiro**. São Paulo: Centro Cultural, 2008. Disponível em: <<http://www.centrocultural.sp.gov.br/cadernos/lightbox/lightbox/pdfs/Embrafilme.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2016.

MICELI, S. **Estado e cultura no Brasil**. São Paulo: Difel, 1984.

SARKOVAS, Y. O incentivo fiscal à cultura no Brasil. **Revista D'Art**, v. 12, p. 22-28, 2005.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). **Estudos das leis de incentivo à cultura**. Parte 1 - leis estaduais e de municípios de capitais: uma pesquisa comparativa. Brasília, 2007.

RUBIM, A. A. C. (Org.). **Políticas culturais no governo Lula**. Salvador: Edufba, 2010.

RUBIM, A. A. C.; BARBALHO, A. (Orgs.). **Políticas culturais no Brasil**. Salvador: Edufba, 2007.