

2409

OS LIMITES DO FINANCIAMENTO
CULTURAL FEDERAL NO BRASIL:
ENTRE IDEIAS E MATERIALIDADES

Frederico Augusto Barbosa da Silva

TEXTO PARA DISCUSSÃO



OS LIMITES DO FINANCIAMENTO CULTURAL FEDERAL NO BRASIL: ENTRE IDEIAS E MATERIALIDADES

Frederico Augusto Barbosa da Silva¹

1. Doutor em sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.



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 brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

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

Alexandre de Ávila Gomide

**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

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação
e Infraestrutura**

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

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

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

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

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 publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL.....	11
3 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO FEDERAL DE CULTURA	17
4 O SFC, OU MinC.....	26
5 CARACTERÍSTICAS DOS INCENTIVOS FISCAIS.....	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS	50
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	51
APÊNDICE A	52
APÊNDICE B	66

SINOPSE

Este texto descreve a estrutura do financiamento federal de cultura, seus dinamismos e sua composição, além de analisar as despesas do Ministério da Cultura (MinC), sua evolução e as mudanças de composição. Também aqui são observados os recursos incentivados – parte do sistema federal de financiamento – que se desdobram em recursos novos das empresas e na renúncia fiscal da União. O financiamento é considerado como parte dos instrumentos de políticas públicas, tendo uma dimensão simbólica na qual aparecem ideias e justificativas tais quais pluralização de fontes, apoio direto às artes e à cultura, incentivo ao mecenato privado através de incentivos, construção e fortalecimento do Estado para realizar políticas públicas etc. Associadas a essas ideias estão inúmeras controvérsias, entre elas os sentidos das relações Estado/mercado, desresponsabilização do Estado por políticas públicas culturais, predomínio dos interesses das grandes corporações etc. Entretanto, os instrumentos de políticas podem ser vistos pelos seus resultados nas ações efetivas e materiais que estão espelhadas na estrutura dos dispêndios, nos apoios concretos e seletivos a grupos e na distribuição de recursos no território. Assim, as discussões que seguem ligam ideia e materialidades presentes no financiamento, seguindo algumas das controvérsias sobre os instrumentos e os resultados do sistema de financiamento federal de cultura.

Palavras-chave: sistema de financiamento cultural; gastos diretos; incentivos fiscais; orçamento cultural.

ABSTRACT

This text describes the structure of federal funding of culture, its dynamism and composition. It analyzes the expenses of the Ministry of Culture, its evolution and changes of composition. It also looks at the incentive resources, part of the federal funding system, which are deployed in new corporate resources and in the Union's fiscal waiver. Financing is considered part of the public policy instruments having an ideational dimension, pluralization of sources, direct support for the arts and culture, encouragement of private mentoring through incentives, conservation and strengthening of the State to carry out public policies etc. Financing is considered part of the public policy instruments, having a symbolic dimension where ideas and justifications appear as a pluralization of sources, direct support for the arts and culture, encouragement of private mentoring through

incentives, conservation and strengthening of the State to carry out public policies etc. Associated with these ideas are innumerable controversies, among them the senses of relations State/market, disreponsibilization of the State by cultural public policies, predominance of the interests of big corporations etc. However, the policy instruments can be seen by their results, in the effective and material actions that are mirrored in the structure of the expenditures, in the concrete and selective support to groups and in the distribution of resources in the territory. Thus, the discussions that follow link the idea and materialities present in the financing, following some of the controversies about the instruments and results of the federal funding system of culture.

Keywords: cultural financing system; direct expenses; tax breaks; cultural budget.

1 INTRODUÇÃO

Os recursos financeiros na área cultural são e permanecerão insuficientes por tempo indeterminado. As políticas culturais são projetadas para enfrentar eventos e necessidades infinitas e crescentes de bens simbólicos, sejam eles bens de identidade ou consumo. O subfinanciamento na área é reconhecido. As dificuldades para a preservação de bens materiais edificados ou móveis, a manutenção de museus e de suas atividades, a dinamização e modernização de bibliotecas ou em responder às demandas dos grupos e coletivos no campo das artes são exemplos inapagáveis.

A delimitação de necessidades de financiamento depende do objeto e dos objetivos definidos para as políticas culturais. A adoção do que se chamou de conceito antropológico de cultura, no início dos anos 2000, convergiu para ampliar a sensação de inefetividade e aumentar a confusão a respeito dos objetivos das políticas do Ministério da Cultura (MinC). O uso do conceito antropológico é generoso e indica a preocupação com uma política de resgate e valorização de culturas não prestigiadas no quadro das políticas nacionais. Também traz para o centro da ação pública a ideia de equidade.

Entretanto, há de se enfatizar que a generosidade no uso do conceito antropológico não se traduz em políticas amplas e efetivas, além de confundir o escopo do que é considerado objeto de ação e de programação orçamentária e exponenciar a fragmentariedade de conjunto de ações. Mesmo órgãos especializados na atuação com povos indígenas e comunidades tradicionais têm grandes dificuldades de implementação de políticas culturais de reconhecimento. A impressão geral é de que o termo *cultura em sentido antropológico*, além de ser parte de uma interessante agenda positiva, refere-se muito mais a uma postura condescendente do que conforme ao reconhecimento de direitos culturais através de políticas abrangentes e consistentes.

O uso do conceito antropológico envolve reconhecimento da arte e dos modos de vida como objeto de política. Esse conceito delimita e aponta para o que deveria ser o objeto de ação pública e, embora adequado para indicar as necessidades de reconhecimento de diferentes formas de vida, saberes e fazeres, ou similarmente, para valorizar os bens do espírito humano e a participação social etc., é equívoco do ponto de vista operacional.

Levado a sério, o conceito antropológico inclui as artes, o patrimônio, o audiovisual, as humanidades, além de públicos vastos como povos indígenas, populações ribeirinhas, comunidades tradicionais, quilombolas, religiões de matriz afro e, por que não, a pluralidade de expressões das culturas formadoras. O mais importante é que o conceito implica a presença de instrumentos próprios para a ação transversal, pois grande parte das possibilidades de ação estão dispersas em outros órgãos setoriais.¹ A transversalidade acontece no nível normativo e discursivo das políticas culturais, mas não existem instrumentos institucionais nem financiamento adequados para traduzi-la em realidade institucional.

Na verdade, tanto o conceito antropológico quanto o de artes contêm ambiguidades e carregam maior ou menor carga etno ou sociocêntrica. Talvez essas características sejam inevitáveis, dado que a decisão pública sempre envolve escolhas particulares e seletividade. Ademais, a ação pública muda situações: ao induzir e incentivar, ao fazer escolhas, universaliza, valoriza e visibiliza o que é particular. Fazer política pública implica assumir o caráter político e seletivo da ação, significa fazer escolhas, explicitá-las e justificar as prioridades.

Alternativamente ao uso do conceito antropológico, proporemos a noção de desenvolvimento cultural, sabendo que outros autores propoiam apenas relações entre cultura e desenvolvimento. A ideia de desenvolvimento cultural não é em si melhor, nem mais precisa, mas julgamos que traz algumas vantagens, especialmente a de associar, de forma clara, a ideia de liberdade política, proteção de direitos sociais e necessidade de proteção dos direitos difusos, em especial aqueles relacionados ao patrimônio ambiental e cultural a processos de transformação social e cultural.

O uso do conceito de desenvolvimento cultural nos servirá, com os devidos cuidados, para organizar a discussão a respeito das políticas culturais. O principal cuidado é imaginar que desenvolvimento cultural deve significar a aposição de valores de igualdade e criatividade ao cenário dos objetivos gerais das políticas culturais, mas também de conservação do patrimônio cultural. Em muitas situações, pode, inclusive, significar a

1. Como exemplos, citamos a Fundação Nacional do Índio (Funai), que foca os povos indígenas, a Secretaria para a Promoção da Igualdade Racial (Seppir), que foca ações em quilombolas e ações de combate ao racismo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que trabalham com as várias comunidades tradicionais e assim por diante.

rejeição de produtivismo, consumismo e valores relacionados a formas de discriminação racial, étnica e de gênero.

Essa discussão, organizada na seção 2, pretende dialogar e contextualizar os sentidos da proposição do Plano Plurianual (PPA) que estabelece o Programa Cultura: dimensão essencial do desenvolvimento. O programa abrange ações relacionadas a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), cinema e audiovisual; Fundação Nacional das Artes (Funarte), artes; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), patrimônio material e imaterial; Instituto Brasileiro de Museus (Ibram), museus; Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), humanidades e pesquisa; Fundação Cultural Palmares (FCP), cultura afro-brasileira; Fundação Biblioteca Nacional (BN), livro e leitura; e outras ações ligadas aos incentivos fiscais e ao orçamento, tais quais a implementação da Política Nacional de Cultura Viva e o funcionamento de espaços e equipamentos culturais. Esse conjunto deve relacionar cultura e desenvolvimento e deve, como discurso de política pública, selecionar os instrumentos adequados para o atingimento dos objetivos.

O sistema de financiamento deveria ser um dos instrumentos, mas mostraremos que os recursos totais são insuficientes e, mesmo que se considere necessária a complementação de recursos da parte de estados, Distrito Federal (DF) e municípios, também sabemos que essas esferas de governo enfrentam demandas significativas no âmbito de outras políticas setoriais, muitas delas, inclusive, subfinanciadas, além de enfrentarem problemas fiscais importantes.

Na seção 3, descreve-se a estrutura do sistema de financiamento federal. As discussões sobre as reformas da Lei Rouanet foram mal colocadas ao estabelecerem uma crítica genérica à Lei nº 8.313/1991, mesmo que reconheçamos na discussão importantes questões de mérito. Assim, a tentativa é esclarecer a estrutura do orçamento federal, o lugar das leis nºs 8.313/1991 (incentivos fiscais, Fundo Nacional de Cultura – FNC e Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficarts), 8.685/1993 (Lei do Audiovisual), 12.761/2012 (Vale Cultura) e do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), que se constitui em ações dentro do FNC.

Depois, a seção 4 apresenta dados referentes ao sistema de financiamento federal de cultura, especialmente, o orçamento direto, os incentivos fiscais (Lei nº 8.313/1991) e os recursos das empresas e pessoas físicas relacionadas à Lei nº 8.313/1991). Os dados

são organizados de forma a apresentar, por um lado, as fontes de recursos públicos (gastos tributários diretos mais indiretos) e, por outro lado, as de recursos privados (adicional do empresário).

A seção 5 apresenta algumas das características dos gastos orçamentários do Sistema Federal de Cultura (SFC), dando ênfase aos gastos diretos, em especial às despesas com pessoal e encargos, previdenciários e administrativos.

Na seção 6, são descritos os gastos tributários indiretos e suas características. Vamos nos limitar à apresentação de dados dos quais poderão surgir hipóteses de ação de regulação e organização da ação pública. A percepção é que os dados sustentam as críticas genéricas que são feitas aos incentivos fiscais, mas que são insuficientes para um melhor entendimento dos impactos socioeconômicos e culturais dos incentivos e, mais ainda, são insuficientes para orientar a ação e a adoção de critérios mais sensíveis às características dos proponentes e às necessidades do agente público.

Ao final deste texto, no apêndice A, apresentamos mapas de cada estado e do DF com os municípios que receberam recursos incentivados. Os mapas não desconstruem as críticas a respeito das desigualdades de distribuição regional de recursos, mas, ao se mudar a escala da representação, associando-a com as demais informações, também se poderia afirmar a impossibilidade de reduzir os incentivos fiscais à retórica de que seriam ofertantes de recursos aos mercados.

Projetos e ações incentivados chegaram a lugares e foram desenvolvidos por agentes que não podem ser relacionados aos mercados amplos mais dinâmicos. Outros, certamente associados a esses mercados mais dinâmicos, foram incentivados e, provavelmente, ao analisarmos sua atuação mais de perto, seriam parte de mercados simbólicos restritos, de mérito cultural, e importantes para o desenvolvimento. Embora parte da reflexão encontre inspiração na municipalização das informações dos incentivos fiscais, preferimos deixá-las no apêndice A por duas razões, sendo a primeira motivação não carregar o texto e a segunda disponibilizar para o leitor uma informação que de outra forma não estaria disponível.

2 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL

Apenas o exercício de torções conceituais não resolve o problema do alinhamento entre objetivos e significados do financiamento à política cultural. Os exemplos mais evidentes são as tentativas postulatórias de tratar o financiamento cultural como uma questão de fundo perdido, de ampliação da participação fiscal direta do Estado, ou de tratá-lo como parte de rendas mínimas culturais e como recursos indefinidos e amplamente disponíveis para as políticas culturais. As pastorais de valoração da cultura, que legitimariam os aumentos de recursos, ou os discursos da sustentabilidade tampouco resolvem a questão do subfinanciamento da área.

O financiamento cultural parece bem diferente se o entendermos não só como a resultante de um conjunto de desenvolvimentos institucionais globais, mas também de multiplicidade dos instrumentos e dos critérios de financiamento. A incapacidade de pensar as políticas culturais de forma operacionalmente precisa não é tanto o desafio de tratá-la como uma questão de setorialidade, fortalecendo o setor cultural com recursos financeiros, mas da incapacidade de reformar as instituições, organizando os recursos econômicos e sociais de modo a enfrentar os problemas de maneira adequada, considerando os vários problemas específicos que cada segmento cultural enfrenta. A mudança de paradigmas da ação pública se relaciona com o jeito de organizar as instituições para enfrentar os seus múltiplos problemas de forma adequada e não o de multiplicar planos discursivos, ações, segmentos e objetivos variados.

Se o desenvolvimento se relacionou com uma modernização simples e a ideia de crescimento e proteção simples bastava, a complexificação da modernização e do quadro de relações políticas, econômicas e sociais em que ela se movimenta não permite imaginar soluções simples para seus problemas, inclusive porque ela mesma cria muitos dos seus próprios problemas, a exemplo da degradação ambiental, da dependência dos especialistas, da iatrogênese, da heteronomia em relação às instituições burocráticas etc. Além desses, surgem riscos para os quais não se tem muito controle, ou controle nenhum.

Se a cultura pode ser percebida, ao lado das empresas, como mercadoria ou capaz de valorizar marcas, ao lado do Estado, é um recurso do trabalho de legitimação simbólica que opõe atores em posições de assimetria de poder e demandantes de reconhecimento. Assim, uma luta de classes simplificada – que implica lutas por classificação, conhecimento

e reconhecimento – demarca as linhas possíveis de ação pública na área cultural. Os valores de tratamentos respeitosos e igualitários de modos de vida, e também das expressões estéticas e experimentais alternativas, confundem-se e contrapõem-se em função do uso de ideias genéricas e discursos sintéticos sobre o mercado e a República.

Políticas de desenvolvimento cultural exigem a coexistência de instrumentos e fontes múltiplas de financiamento, mesmo que também se possa considerá-los no quadro dos princípios mais amplos que justifiquem desenhos alternativos e modelos gerais estilizados. Geralmente, os modelos concentram-se na presença dominante do Estado ou do mercado. Entretanto, a evolução do tema da diversidade cultural e a base doutrinária que seria adotada nos instrumentos jurídicos internacionais complexificam o debate e podem ser sintetizadas pelos enunciados a seguir.

1. A diversidade cultural é patrimônio comum da humanidade, tão necessário ao gênero humano como a biodiversidade para a natureza.
2. A interação das pluralidades culturais é essencial à criatividade.
3. A diversidade cultural é fator de desenvolvimento.
4. Os direitos culturais são parte integrante dos direitos do homem.
5. Bens e serviços culturais são vetores de identidade, valores e significados e não devem ser tratados como bens de consumo comuns.
6. Cabe a cada Estado, dentro de um quadro de respeito às obrigações internacionais de que é parte, definir sua política cultural e implementá-la pelos meios que julgar mais adequados, seja pelo apoio financeiro, seja por medidas regulatórias (Álvarez, 2008, p. 148).

Na verdade, o poder público está comprometido com coordenar ações de diferentes segmentos culturais, atores múltiplos e que atuam sobre bases territoriais diferenciadas, o que implica complexo sistema de ação pública, capaz da interlocução com os agentes culturais espalhados no território.

Em outro trabalho, conceituamos a democracia cultural:

como conjunto de processos de distribuição de bens, oportunidades, participação na criação e nos processos de decisão [que] se irradia para os processos contínuos de desenvolvimento, que significam crescente melhoria das condições de vida e reconhecimento de que formas alternativas de vida e cultura devem ser respeitadas em sua dignidade, inclusive por contribuírem ao desenvolvimento e ao convívio e interação dos diferentes, ou seja, para a interculturalidade (Barbosa da Silva e Araújo, 2010, p. 22).

Conceituamos o desenvolvimento cultural, por sua vez, como um “conjunto de transformações que permite a ampliação das atividades culturais, da interculturalidade e do reconhecimento da diversidade” (*idem, ibidem*).

Portanto, para pensar o desenvolvimento cultural, tem-se que imaginar ações que refutem o discurso perito simplificado, mas que o considerem, também, e recomponham as relações entre as múltiplas possibilidades de desenvolvimento em função de escolhas culturais locais e inclusive das variadas escalas territoriais dos desenvolvimentos.

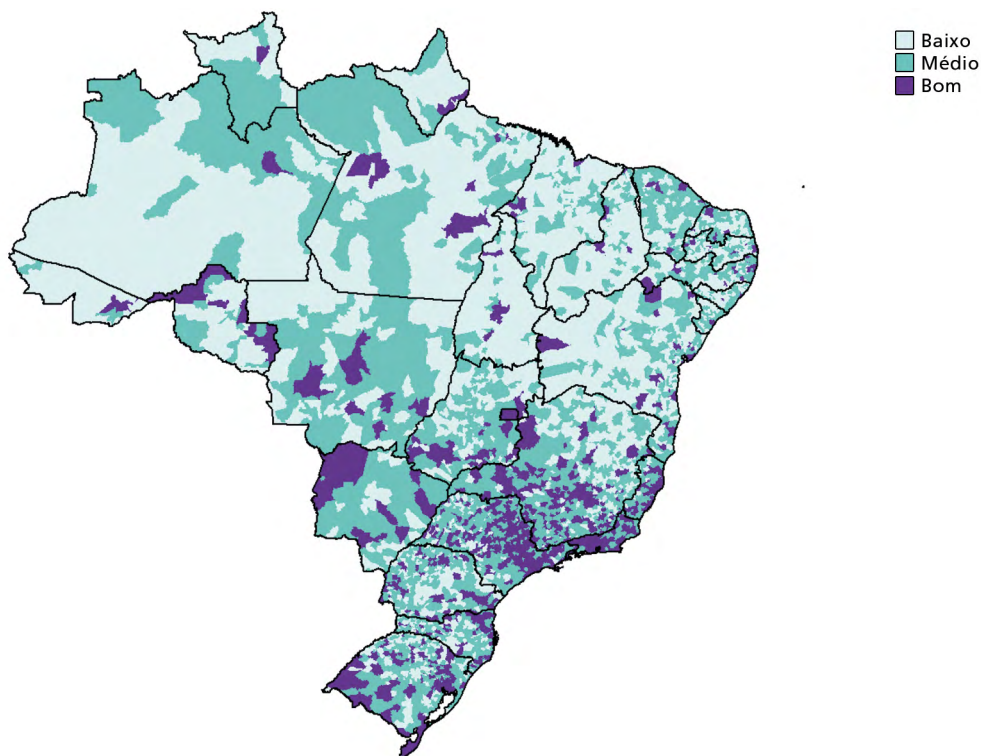
O mapa 1 foi produzido para mostrar, através de um indicador sintético de desenvolvimento da economia da cultura, o nível de consumo, trabalho e a presença de equipamentos nos municípios. Nesse sentido, o Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Idecult) foi acompanhado pela discussão a respeito dos significados do desenvolvimento tanto de suas relações com distributividade e equidade, ou seja, da democracia distributiva, quanto de suas relações com as possibilidades das escolhas de modos de vida alternativos, mesmo em situações de pobreza, e também com a diversidade cultural.²

Assim, o quadro reflexivo também problematizava as possibilidades de estabelecer medidas quantitativas de desenvolvimento cultural no quadro das pesquisas estatísticas disponíveis. É improvável reduzir a cultura aos seus componentes quantificáveis, mas eles existem e se correlacionam com melhorias da qualidade de vida. Contudo, é evidente que a conversa sobre as relações entre cultura e desenvolvimento apenas começam por aqui, sendo que o mais importante é voltar a relacionar a cultura com as materialidades que povoam o cotidiano, entre elas objetos, tecnologias e conteúdos, patrimônio edificado e natural etc., que se descolam de seus elementos simbólicos. A economia, a estatística e as ciências sociais, em geral, continuam devedoras de reflexões organizadas que fecundem a ação pública.

Isso posto, segue o mapa 1. Ali os municípios com cores mais escuras são os mais dinâmicos em relação às dimensões citadas. As demais regiões têm dinamismos menores, o que não significa menor diversidade cultural.

2. Ver mais informações em Barbosa da Silva e Araújo (2010) e, também, em Barbosa da Silva (2012).

MAPA 1
Idecult – Brasil (2010)



Fonte: Barbosa da Silva e Araújo (2010).

O que faz falta na discussão sobre a relação entre desenvolvimento e cultura? A descrição até aqui mostrou que a cultura definida pela descrição de modos de vida, saberes e fazeres e sua expressão em materialidades específicas – os bens culturais – são expressão de identidades ou de produções simbólicas, mesmo que uma dimensão não seja perfeitamente simétrica à outra. Aliás, a aproximação da ideia de identidade com o desenvolvimento recoloca o problema da dinamicidade e historicidade das identidades. Não existem identidades essencializadas, mas elas são histórica, social e economicamente contextualizadas.

Pode-se considerar que o próprio desenvolvimento, com suas postulações de equidade, desenvolvimento tecnológico, aumento de produtividade e na escala de produção é uma opção cultural particular. Argumentar que o desenvolvimento é contínuo, global, nacional, relacionado ao pleno emprego de forças produtivas (com componentes no mercado de trabalho, no consumo, no investimento privado e no comportamento do poder público) é dizer algo importante sobre o desenvolvimento, da mesma forma que é cultural dizer

que todas as sociedades deveriam fazer opções similares e convergentes. A imposição de modelos abstratos de desenvolvimento é, além de um fato cultural, etnocêntrica.

No entanto, as partes que compõem esses argumentos, isto é, aumento da riqueza social material e simbólica, por um lado, e sua determinação cultural local, por outro lado, nem sempre estão juntas. É possível imaginar o desenvolvimento de uma forma produtivista sem imaginar que ele é universal. Também é possível imaginar um bem-estar social baseado na qualidade dos vínculos sociais, sem predação de recursos naturais e econômicos.

Por sua vez, afirmar que o desenvolvimento está relacionado com proteções sociais e criação de capacidades é também dizer algo a respeito das opções do desenvolvimento, mesmo que se considere que aqui a suposição de modelos, normatização e ordenação das instituições tenha a força das violências simbólicas. A imposição de modelos culturais e institucionais particulares tem em comum a *deshistorização* das opções culturais.

Algo similar aconteceu nos processos de colonização, justificada ou pela cristianização ou pela aculturação e ocidentalização de outras culturas. Os colonizadores sentiam-se justificados ao se olharem narcisisticamente no espelho e verem Próspero,³ o reflexo das suas próprias opções culturais, fundadas na ciência experimental, no Estado e no direito racional. Como resultante, os sentimentos ambíguos dos colonizados permanecem vivos como questão mesmo depois de findos os processos de independência, na forma de sensação de desajuste, na impressão de ideias fora de lugar, na modernização sem modernidade. A complexificação dos dispositivos produtivos e tecnológicos – um tipo de desenvolvimento – foi suposta por muitos como desejável em qualquer situação, mesmo que não acompanhada dos valores modernos da democracia e dos direitos humanos.

Deixemos essa discussão de lado, por demais complexa para o escopo do que aqui pretendemos. Deixemos o registro da dificuldade em estabilizar relações sinérgicas entre desenvolvimento e cultura dada a multidimensionalidade de ambos os conceitos. Entretanto, fica a insinuação de que o aparato institucional que será descrito adiante está longe de possuir recursos cognitivos, políticos, econômicos e institucionais para dar conta das necessidades do desenvolvimento cultural no quadro de uma ação moral consequente com a diversidade humana e social.

3. Ver mais informações em Morse (1988).

Por enquanto, basta-nos dizer que as razões que são usadas para justificar a atuação do MinC nos processos de desenvolvimento cultural e, mais restritamente, da economia da cultura e da economia criativa, por mais bem-intencionadas que sejam, não aparentam ultrapassar a qualidade dos sofismas, dada a confusão dos argumentos e sua generalização simbólica. Essas considerações críticas, todavia, também não devem minimizar ou tornar opaca a nossa profunda simpatia por essas boas intenções.

Do ponto de vista da construção das informações, o trabalho apoia-se na coleta, na sistematização e na análise de dados e registros constantes nos sistemas públicos de planejamento e orçamento do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do Sistema de Apoio às Leis do Incentivo à Cultura (Salic). De maneira complementar, foram utilizados relatórios e pesquisas avaliativas disponibilizados pelos órgãos de planejamento e gestão e pelos órgãos setoriais.

A construção das informações levou em consideração a necessidade de evidenciar mudanças significativas no padrão alocativo e nos problemas públicos apontados por atores importantes relacionados às políticas culturais. As principais questões abordadas se relacionam com: *i*) a suficiência dos recursos setoriais; *ii*) a concentração do acesso; *iii*) a iniquidade regional na sua distribuição; e *iv*) o caráter linear e não sistêmico da programação orçamentário-financeira, o que decorre em grande medida da fragmentariedade e heterogeneidade de objetivos setoriais.

O trabalho tenta acompanhar as controvérsias desenvolvidas na área cultural a respeito do financiamento. Os debates possuem um excedente de significados em relação ao que é demonstrável empiricamente, ou seja, movimentam-se no quadro de orientações ideológicas e políticas incomensuráveis entre si no que diz respeito às suas premissas. Ainda assim, tentamos reduzir esses excessos a enunciados contrastáveis empiricamente.

A análise evidenciou informações como dispêndios setoriais, por órgãos, grupos de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Os valores foram deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para a comparabilidade anual. Para os incentivos fiscais, fez-se o esforço de municipalizar as informações dos gastos tributários indiretos da Lei nº 8.313/1991.

A seguir, parte-se para uma descrição do financiamento público federal e de sua relações com o mundo empresarial. Em seguida, voltamos para a descrição das características do financiamento via orçamento direto e, finalmente, para a modalidade incentivos fiscais.

3 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO FEDERAL DE CULTURA

O objetivo desta seção é descrever o sistema de financiamento federal que inclui o orçamento direto e os incentivos fiscais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pro-nac). Esses dispositivos fazem parte do sistema de financiamento federal de cultura. A construção analítica aqui proposta visa contribuir para promover “a transparência dos investimentos na área cultural” (Brasil, 2005).

O SFC foi estabelecido pelo Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Na verdade, o SFC confunde-se com o que comumente se chama MinC. O ministério é composto por: Iphan, que trabalha com o patrimônio histórico e cultural, material ou imaterial; ANCINE, responsável pela política de cinema e audiovisual; BN, livro e leitura; FCRB, humanidades e pesquisa; Funarte, que cuida do conjunto de ações voltadas para as artes; FCP, voltada para políticas de igualdade racial e patrimônio dos grupos afro-brasileiros; e Ibram, que implementa a política de museus tradicionais e sociais. O SFC, além de ser composto por esse conjunto de instituições vinculadas, também é composto pela unidade orçamentária do MinC e pelo FNC, este último ligado à Comissão Nacional do FNC (CFNC) e ao Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

O SFC tem múltiplos objetivos, mas aparentemente todos convergentes para que políticas integradas permitam o desenvolvimento da cultura de forma a associá-lo com processos mais amplos, nacionais e internacionais, de transformação social e econômica.

O art. 4º do Decreto nº 5.520/2005 apresenta os seguintes objetivos para o SFC:

- I – incentivar parcerias no âmbito do setor público e com o setor privado, na área de gestão e promoção da cultura;
- II – reunir, consolidar e disseminar dados dos órgãos e entidades dele integrantes em base de dados, a ser articulada, coordenada e difundida pelo MinC;
- III – promover a transparência dos investimentos na área cultural;

- IV – incentivar, integrar e coordenar a formação de redes e sistemas setoriais nas diversas áreas do fazer cultural;
- V – estimular a implantação dos Sistemas Estaduais e Municipais de Cultura;
- VI – promover a integração da cultura brasileira e das políticas públicas de cultura do Brasil, no âmbito da comunidade internacional, especialmente das comunidades latino-americanas e países de língua portuguesa; e
- VII – promover a cultura em toda a sua amplitude, encontrando os meios para realizar o encontro dos conhecimentos e técnicas criativos, concorrendo para a valorização das atividades e profissões culturais e artísticas, e fomentando a cultura crítica e a liberdade de criação e expressão como elementos indissociáveis do desenvolvimento cultural brasileiro e universal (Brasil, 2005).

Chamamos atenção para a questão das parcerias público-privadas, a organização de sistema de informações, de sistemas setoriais e do Sistema Nacional de Cultura (SNC).

A presença do CNPC coloca complicadores na delimitação para o entendimento das políticas culturais, já que sua composição governamental e a composição dos diferentes e múltiplos segmentos culturais revelam o papel sistêmico das políticas culturais e seu escopo abrangente. O CNPC estabelece orientações, diretrizes e acompanha tanto o SFC quanto o SNC e o Plano Nacional de Cultura (PNC). A presença de um rol significativo de atores públicos e da sociedade no CNPC são reveladores do seu papel de fórum de articulação e de debate e da sua participação no processo de agenciamento e coordenação de políticas culturais.

As seguintes áreas técnico-artísticas compõem o CNPC: *i)* artes visuais; *ii)* música popular; *iii)* música erudita; *iv)* teatro; *v)* dança; *vi)* circo; *vii)* audiovisual; *viii)* literatura, livro e leitura; *ix)* arte digital; *x)* arquitetura e urbanismo; *xi)* *design*; *xii)* artesanato; *xiii)* moda; e *xiv)* cultura *hip hop*.⁴

4. Ainda compõem o CNPC: “VIII - três personalidades com comprovado notório saber na área cultural, de livre escolha do Ministro de Estado da Cultura; IX - um representante de entidades de pesquisadores na área da cultura, a ser definido, em sistema de rodízio ou sorteio, pelas associações nacionais de antropologia, ciências sociais, comunicação, filosofia, literatura comparada e história; X - um representante do Grupo de Institutos, Fundação e Empresas – GIFE; XI - um representante da Associação Nacional das Entidades de Cultura – ANEC; XII - um representante da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES; XIII - um representante do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro – IHGB; e XIV - um representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC” (Brasil, 2005). Outras instituições podem participar do CNPC através da figura de conselheiro convidado.

Dos representantes da área do patrimônio cultural, participam do CNPC: *i)* expressões artísticas culturais afro-brasileiras; *ii)* culturas dos povos indígenas; *iii)* culturas populares; *iv)* arquivos; *v)* museus; *vi)* patrimônio material; *vii)* patrimônio imaterial; *viii)* capoeira; *ix)* cultura alimentar; *x)* culturas quilombolas; e *xi)* culturas dos povos e das comunidades tradicionais de matriz africana (Brasil, 2005).

Cabem últimas considerações a respeito da constituição do sistema de financiamento federal de cultura. Em primeiro lugar, o FNC não é explicitamente mencionado no Decreto nº 5.520/2005, que estabeleceu o SFC: o que existia nesse sentido foi suprimido. Entretanto, a Portaria nº 28, de março de 2010, que consolida o regimento interno do CNPC, afirma que compete ao pleno:

IV – fiscalizar, acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos provenientes do SFC e propor medidas que concorram para o cumprimento das diretrizes estabelecidas no PNC, *estabelecendo inclusive as diretrizes gerais para aplicação dos recursos do FNC*, no que concerne à sua distribuição regional e ao peso relativo dos setores e modalidades do fazer cultural (Brasil, 2005, grifo nosso).

Em segundo lugar, o FNC foi estabelecido pela Lei Rouanet – Lei nº 8.313, de 23/12/1991 –, que criava o Pronac, estabelecendo, além do próprio fundo, mecanismos de incentivos fiscais e Ficarts. A lei diz que o FNC será administrado pelo MinC.⁵ Assim, também o FNC faz parte do SFC, e podemos adicionar a esse sistema os incentivos fiscais provenientes da Lei nº 8.685, de 20/7/1993, a Lei do Audiovisual. Nesse mesmo contexto, a Lei nº 12.761, de 27/12/2012, instituiu o Programa de Cultura do Trabalhador criando o Vale-Cultura, um programa elaborado e desenhado pelo MinC que financia o consumo de bens culturais.

A seguir, o sistema de financiamento federal de cultura encontra-se resumido no quadro 1.

5. Para análises do FNC, ver mais informações em Barbosa da Silva e Chaves (2005) e Barbosa da Silva (2009).

QUADRO 1
Estrutura do financiamento federal

Sistema de financiamento federal de cultura	Instrumentos institucionais	Modos
Orçamento	MinC FCRB BN FCP Iphan Funarte Ibram ANCINE FNC (o FSA é uma programação específica, criado pela Medida Provisória – MP nº 2.228/2001)	SFC
Lei nº 8.313/1991 (Pronac)	FNC (Pronac)	FNC (orçamento) Fundo Setorial do Audiovisual (compõe o FNC)
	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal Adicional das empresas
	Ficarts	Condomínio fechado
Lei 8.685 de 1993 (Lei do Audiovisual)	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal
Lei nº 12.761/2012 (Vale Cultura)	Incentivos fiscais	Gasto tributário indireto ou renúncia fiscal
MP nº 2.228/2001	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines)	Condomínio fechado

Elaboração do autor.

O sistema de financiamento federal de cultura é constituído por uma parte orçamentária e tem como instrumento o MinC, as instituições vinculadas e o FNC e, como programação específica, tem-se o FSA. Esse conjunto forma o SFC.

Além do modo orçamentário, o sistema de financiamento é formado pela Lei Rouanet,⁶ pela Lei do Audiovisual e pelo Vale Cultura, que estabelecem incentivos fiscais, ou seja, o Estado permite a renúncia fiscal e espera que as empresas, além de renunciarem, adicionem recursos próprios ao financiamento à cultura.

A Lei Rouanet e a MP nº 2.228/2001 instituíram os Ficarts e os Funcines, respectivamente, os quais são constituídos “sob a forma de condomínio fechado, sem personalidade jurídica, e administrados por instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou por agências e bancos de desenvolvimento” (Brasil, 2006).

6. A Lei Rouanet instituiu incentivos fiscais e mecanismos orçamentários. O FNC foi instituído por esta lei.

Portanto, o sistema de financiamento federal de cultura é, em parte, direto, feito através de recursos tributários aplicados diretamente ou transferidos para outras esferas governamentais ou sociedade; e, em parte, indireto, abrangendo os incentivos fiscais ou o gasto tributário indireto (renúncia fiscal). A Lei Rouanet é um dos centros do financiamento das políticas federais de cultura e tem arquitetura complexa. É composta de modo efetivo pelo FNC, que é praticamente orçamentário ou formado pelos gastos tributários diretos, pelos incentivos a projetos culturais e pelos Ficarts, que funcionariam, como esclarecido anteriormente, como condomínio fechado, mas que não têm sido funcionais.

O FNC também é composto pelo FSA e tem objetivos relacionados à equidade regional e ao fomento de vários segmentos culturais. Não custa repisar, a outra parte do orçamento da cultura e do SFC não faz parte da Lei Rouanet e é financiada por recursos tributários diretos.

Os incentivos fiscais, por sua vez, que são parte da Lei Rouanet, têm impactos na mobilização de recursos e na dinamização da oferta de bens simbólicos. Em quadro de fortes restrições dos gastos públicos, os incentivos fiscais permitem a mobilização de agentes privados tanto para o financiamento e a pluralização de fontes de recursos quanto para a decisão a respeito de prioridades alocativas.

Estudos realizados pelo Ipea mostram a redução dos adicionais próprios dos empresários no financiamento, a baixa taxa de captação para projetos aprovados e a forte mobilização de recursos institucionais do MinC na avaliação de projetos. As análises mostram alta taxa de recorrência de proponentes e, portanto, a presença de políticas culturais privadas com financiamento público. Essas taxas convivem com alto nível de *dissipação*, isto é, os proponentes estão dispostos a produzir de forma ocasional e descontínua. Os estudos apontam que, embora produzindo impactos positivos na oferta de bens simbólicos, os incentivos fiscais não consolidaram um mecenato privado dinâmico e autônomo do poder público, nem um processo eficiente de decisão sobre o uso e priorização de recursos públicos.⁷

7. Disponível em Barbosa da Silva (2016a; 2016b).

3.1 Os gastos diretos e os gastos tributários indiretos (incentivos fiscais)⁸

O principal objetivo dos sistemas de financiamento é o de realizar direitos, no caso da cultura, o direito cultural. A fragilidade ou a força da ação pública na área não encontra no montante dos dispêndios a sua medida principal, mas não se deve negar que o conjunto de garantias oferecidas pelo Estado e pelo conjunto de suas ações na forma de políticas públicas decorre em grande parte da estrutura e do dinamismo do financiamento. Evidentemente, a atuação pública, a realização dos direitos culturais e o funcionamento das instituições que lhes oferecem apoio são clivados por lutas políticas concorrenciais, cujos atores se voltam para a apropriação de recursos, impondo a produção de normas reguladoras da competição pelos recursos escassos.

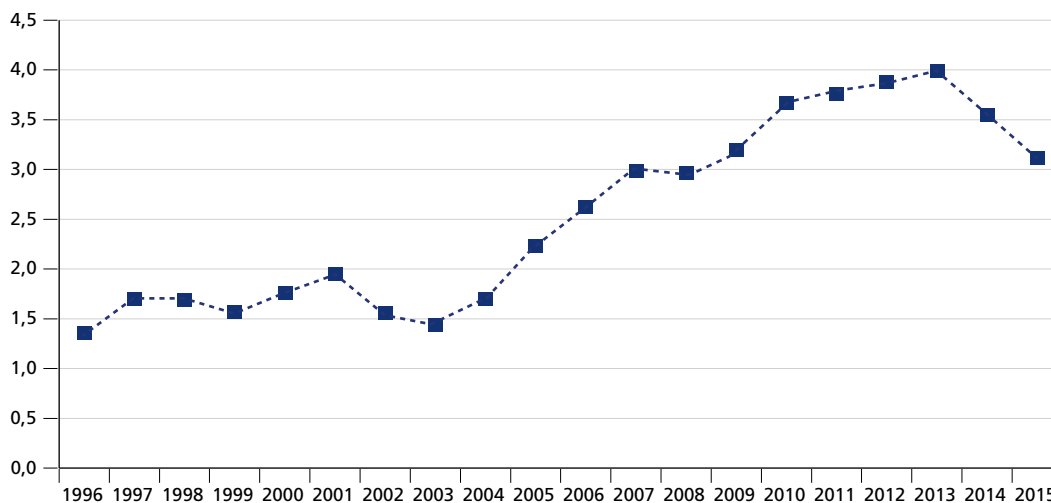
No espaço da produção de normas, é necessário enfatizar que estas têm, em geral, desenhos ou formas específicas que produzem resultados diferenciados no tempo, beneficiando certos atores com maior ou menor intensidade em detrimento de outros. O financiamento público situa-se no campo da seletividade, sendo necessário enfatizar a dinâmica da decisão pública, que se faz, por um lado, em nome do universal e do público e, por outro lado, na direção da seletividade alocativa dos recursos para determinado conjunto de ações, o que se traduz nas relações de força específicas.

O conjunto normativo e o processo decisório delimitam ou ampliam o alcance da arquitetura de significados do financiamento. Um dos pontos mais importantes para se interpretar os significados do financiamento é demarcar suas características formais ou seu modelo dominante. Assim, pode-se indicar dois critérios, quais sejam, a fonte do financiamento e o arranjo institucional na execução.

O gráfico 1 mostra a evolução dos recursos do SFC. Eram de R\$ 1,3 bilhão em 1996 (inflação corrigida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, valores de 2015) e chegam a R\$ 3,1 bilhões, aumento de mais de duas vezes, em 2015.

8. Excluímos da construção dos dados e da análise a Lei do Audiovisual e o Vale Cultura.

GRÁFICO 1
Dispêndios diretos mais indiretos do SFC (1996-2015)
 (Em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

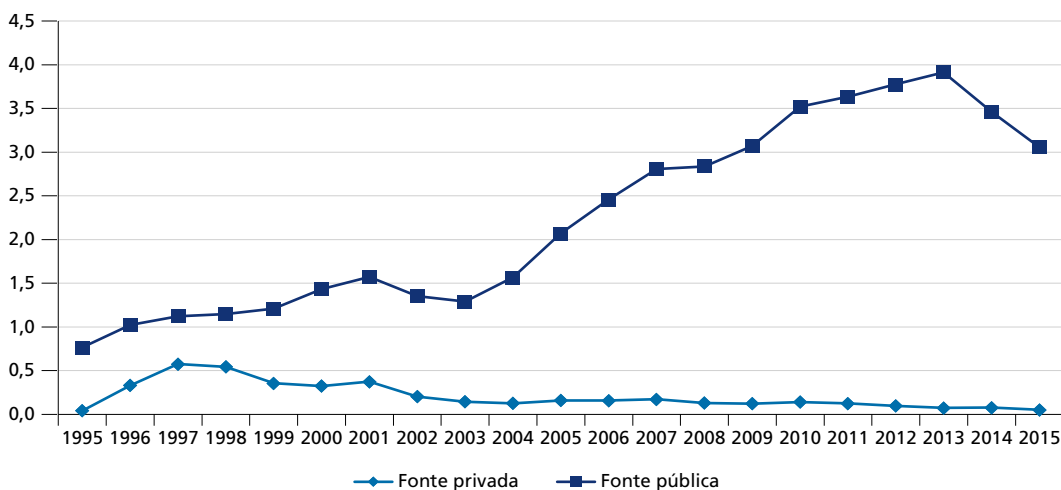
Nas últimas décadas, as críticas aos incentivos fiscais marcaram a área cultural federal. A aversão sensível aos mercados e às empresas, que decidem em quais projetos investir, foi um padrão recorrente no governo federal e ele vinha seguido da ideia de que os recursos fiscais deveriam ser aumentados e discutidos por órgãos de participação e pelo poder público. Era como se cultura e mercado fossem antagonistas em absoluto; as críticas ao papel desempenhado pelo Estado foram mais fracas, possivelmente na perspectiva de que as instituições públicas decidem sempre em nome do bem comum ou da equidade ou porque seriam permeáveis à participação popular nos processos decisórios.

Nitidamente, essa posição não é generalizada. Muitos são os grupos mobilizados por recursos empresariais, privados ou estatais, bem como não é desprezível a importância daqueles que defendem a presença de dispositivos capazes de pluralizar as fontes de financiamento.

No que se refere às fontes de financiamento, que serão objeto de nossas descrições aqui, elas podem ser públicas ou privadas. Para sermos mais exatos, a fonte principal pode ser o Estado – ou o orçamento público construído por impostos, contribuições e taxas – ou o mercado – recursos próprios dos empresários ou das pessoas,

na forma de doações, patrocínio ou compra de bens e serviços culturais.⁹ O gráfico 2 apresenta os recursos por fonte, isto é, fonte pública (gastos tributários indiretos mais diretos) e o adicional do empresário.

GRÁFICO 2
Dispêndios do sistema de financiamento federal de cultura por fonte (1995-2015)
 (Em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

O que se percebe é a participação cada vez maior da fonte pública, com aplicações diretas ou deixando de recolher impostos das empresas, e o declínio importante dos recursos próprios das empresas. As variáveis explicativas para esse comportamento são múltiplas, mas acreditamos que as regras do jogo no financiamento, ou seja, os incentivos para dedução de impostos, deslocaram os recursos do investimento próprio das empresas, afinal elas se interessam por retornos de imagem associando-se a ações culturais e sociais, para os indiretos, ou seja, aqueles deduzidos de impostos a pagar.

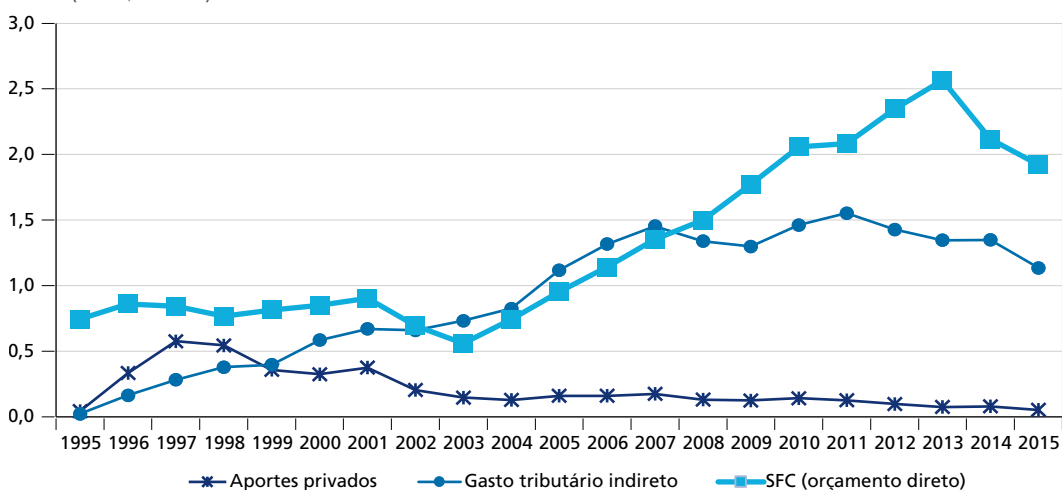
O poder público imaginou que os incentivos fiscais formariam um mecenato privado dinâmico e que desapareceriam, portanto, teriam prazo limitado. As inseguranças em relação às possibilidades de aumentos ou manutenção de níveis importantes dos recursos orçamentários e, também, às capacidades da administração pública na seleção

9. Nesse caso, pode ou não estar associado a incentivos fiscais ou ancorado em deduções tributárias, quando o poder público deixa de arrecadar para estimular o mecenato privado.

anual de número significativo de projetos tornam razoáveis as regras que estimulam o uso de recursos indiretos pelas empresas e a renúncia de impostos pelo Estado.

No que se refere à composição, a participação do SFC (orçamento direto) passa a ser maior a partir de 2008, especialmente em relação à renúncia fiscal ou ao gasto tributário indireto.

GRÁFICO 3
Composição dos dispêndios diretos do sistema de financiamento federal de cultura por fonte (1995-2015)
(Em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Sidor.
Elaboração do autor.

As opções retóricas dos últimos governos reorganizaram os discursos a respeito das políticas culturais em torno da centralidade do Estado ou do mercado. Os discursos atuaram em direções contraditórias e, em alguns casos, complementares ao que se fazia institucionalmente e ao que se propunha como reforma do sistema de financiamento. Entretanto, a lógica dos incentivos fiscais foi intocada, sendo que estes sempre foram associados discursivamente à presença dos mercados e outros mecanismos foram criados e, paradoxalmente, reforçaram instrumentos e sentidos do que estava sendo chamado de políticas de mercado, a exemplo da reorganização do financiamento do audiovisual – na qual, gradualmente, passam a valer critérios de desempenho de mercado – e da criação do Vale Cultura, também fundados nos incentivos fiscais e na ideia do consumidor-protagonista.

Todavia, os elementos retóricos não são criados para descrever a realidade, mas têm a finalidade de criar mundos e orientar as ações. Mesmo com todas as complexidades de relações entre financiamento público e sociedade, a composição de forças, a situação fiscal e o conjunto de decisões políticas impactaram no desenho de financiamento, nem sempre na direção do Estado, mas fortemente marcado pelo imaginário de sua presença e importância.

4 O SFC, OU MinC

Neste ponto, nos deteremos apenas nos recursos orçamentários (financeiros) do SFC, que é composto pela unidade orçamentária do MinC, pelas instituições vinculadas ao ministério, mais o FNC e, como é já comum, também chamaremos ao conjunto de MinC.

O Estado, no campo institucional da cultura, implementa inúmeras ações, especialmente nas áreas patrimonial, arquivística, museológica, das bibliotecas, dos centros culturais etc., mas a orientação ideológica geral é no sentido de que o Estado apoie a sociedade e seus mercados simbólicos, restritos ou ampliados, relacionados com a criatividade artística, sem que seja um realizador de ações. Provavelmente, a aversão histórica às burocracias públicas e empresariais aparece aqui em nome da autonomia e da liberdade criativa dos indivíduos e coletivos culturais.

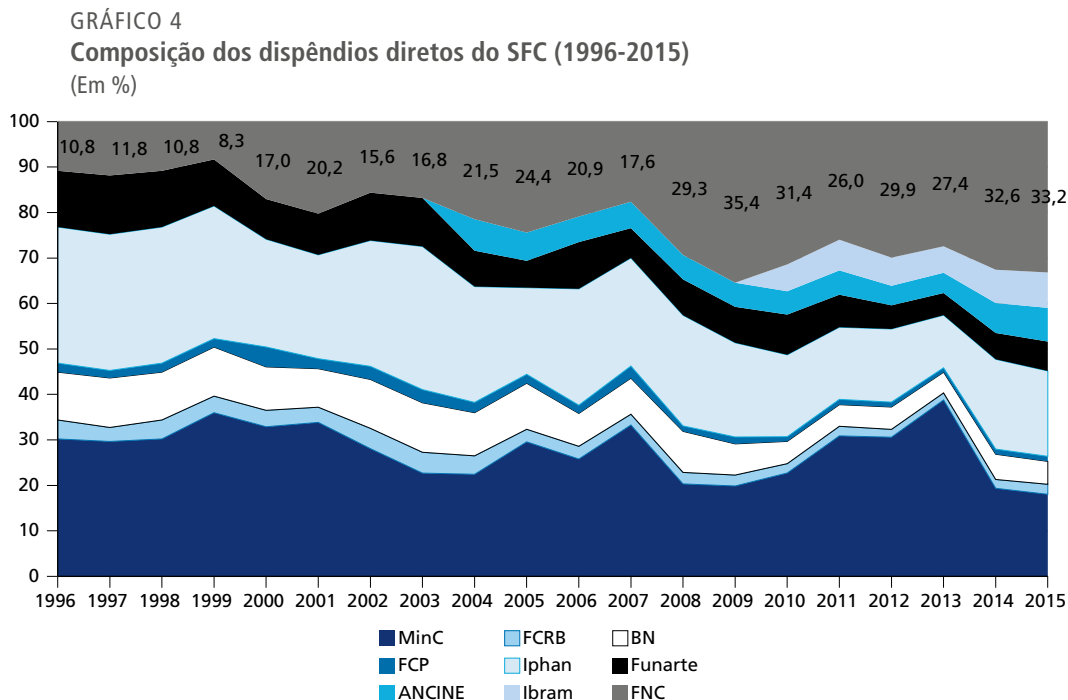
Contudo, o fortalecimento do FNC e a aproximação do MinC de movimentos e agentes culturais (públicos e privados) da sociedade mudaram o perfil de execução do seu orçamento.

O FNC tinha uma participação de 10,8%, em 1995, e chega, em 2015, com participação superior a 30,0%. Também foi fortemente modificado em sua atuação, que passou a responder à agenda das secretarias do MinC e à estruturação de programas de ação de políticas públicas. A razão é simples: o FNC foi pensado como o espaço organizacional que permitiria a relação do MinC com a sociedade.

O fundo deveria ser parte de um conjunto de dispositivos capaz de discutir a destinação dos recursos de forma política, no quadro de discussão aberta de diretrizes e prioridades. Assim, o FNC deveria estar ligado à CFNC ou ao CNPC.

Não temos certeza se tal ocorreu, mas os recursos orçamentários aumentaram e passaram a ser executados crescentemente dentro do FNC. A participação do FNC no

conjunto de recursos provenientes de impostos e contribuições destinados ao SFC pode ser visualizada no gráfico 4.

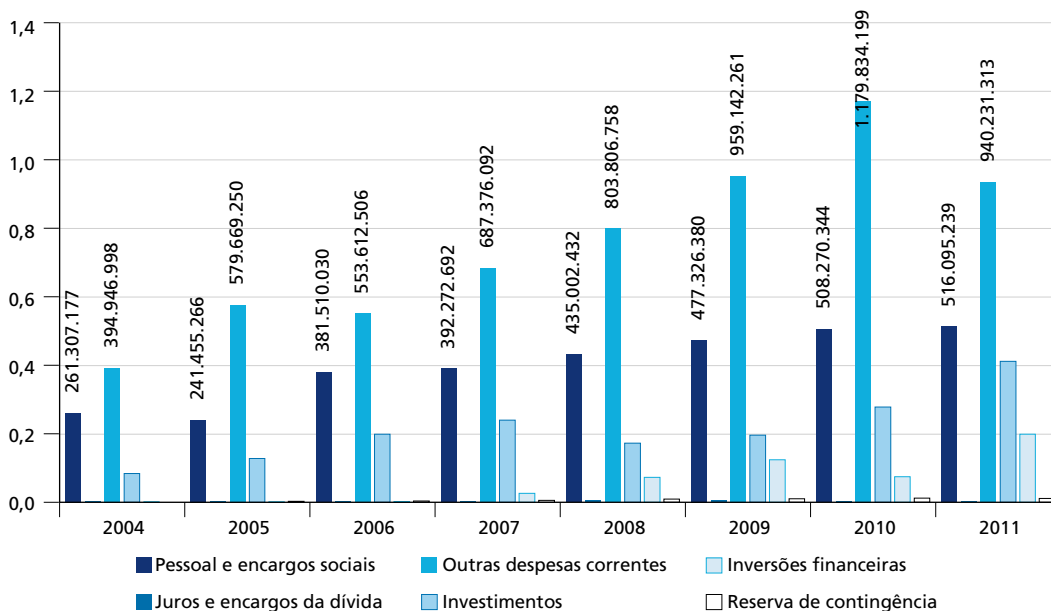


Fontes: Siafi e Sidor.
Elaboração do autor.

Os gráficos 5 e 6 apresentam os montantes e a composição do orçamento fiscal direto do SFC (MinC). Pode-se notar que, em 2004, os gastos de custeio são os menores (R\$ 394,9 milhões – 53,2%) e, em 2011, aumentam para R\$ 940,2 milhões. Percebe-se a queda de tais gastos em 2011 em relação aos dois anos anteriores.

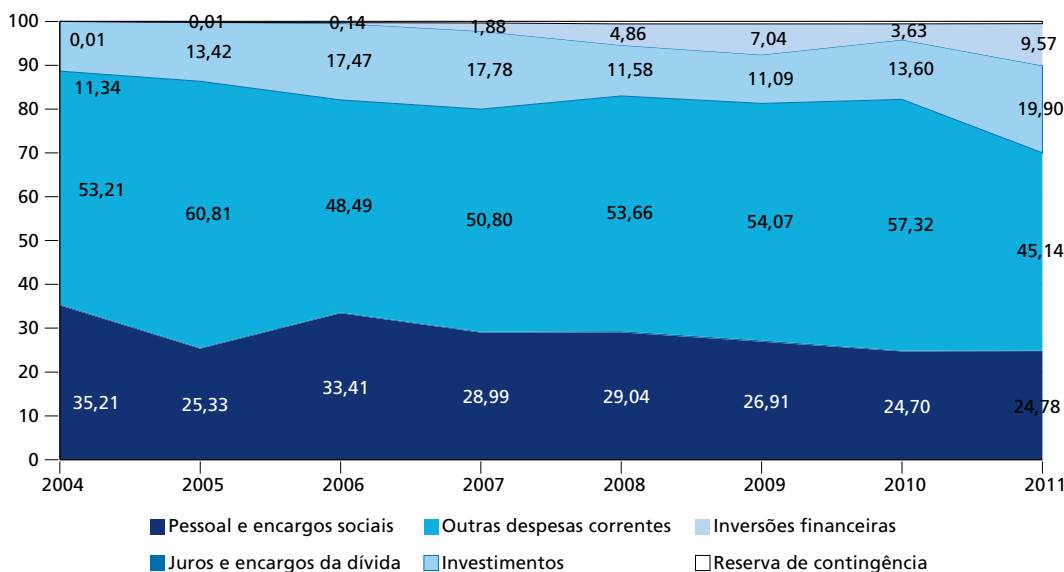
Pessoal e encargos sociais saem de R\$ 261,3 milhões (ou 35,2%), em 2004, e vão para R\$ 516,0 milhões (ou 45,0%), em 2011. Os investimentos mostram mudança de perfil de atuação do MinC no fomento a projetos para o financiamento de equipamentos públicos. Os recursos de investimento saltam de R\$ 84,0 milhões para R\$ 414,3 milhões, em 2011. As inversões financeiras saem de praticamente 0,0%, em 2004, e chegam a representar 9,5%, em 2011, pela introdução de mudanças nas formas de financiamento proporcionada pelo FSA.

GRÁFICO 5
Dispêndios do SFC por natureza da despesa (2004-2011)
 (Em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
Composição dos dispêndios do SFC por natureza da despesa (2004-2011)
 (Em %)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

4.1 Descentralização incipiente

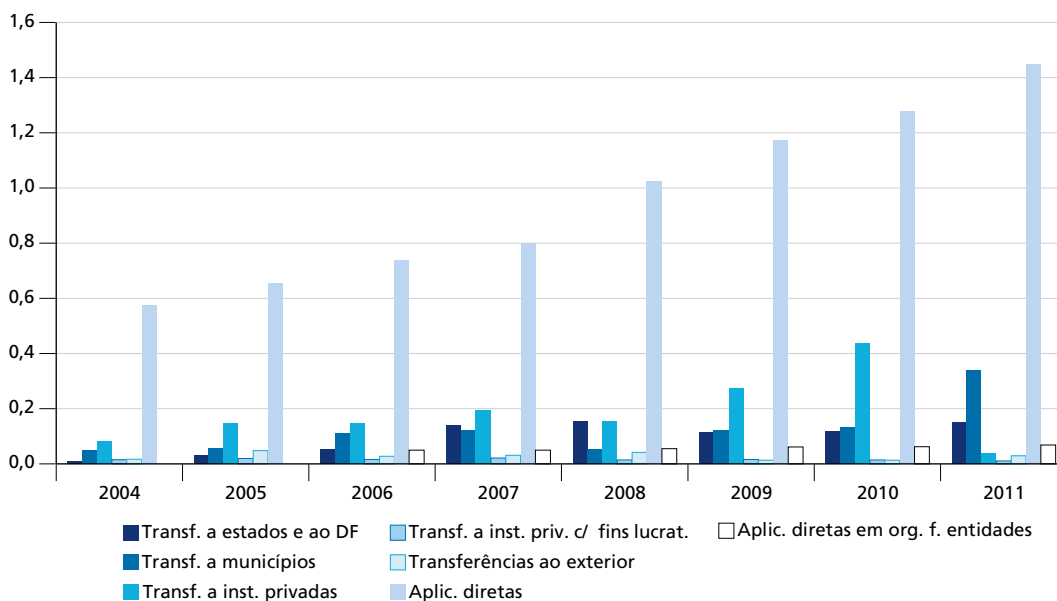
No que se refere aos modos de relação do MinC ou do SFC com outras esferas de governo e entidades privadas com ou sem fins lucrativos, podemos seguir as informações organizadas nos gráficos 7 e 8. Em grande parte, as aplicações do SFC são diretas, o que, entretanto, não quer dizer que sejam, nessa modalidade, executadas pelo próprio ministério ou que não tenham direcionamento em planejamentos ou em demandas coletivas. Há, certamente, centralidade do MinC e de órgãos a ele vinculados nesse tipo de dispêndio.

Conforme o gráfico 7, as aplicações diretas saem de R\$ 573 milhões, em 2004, e atingem mais de R\$ 1,4 bilhão, em 2011. A participação, contudo, cai de 77,2% do total, em 2004, para 69,4%, em 2011, de acordo com o gráfico 8. As transferências a estados e ao DF saem de R\$ 9,0 milhões, com uma participação de 1,2%, em 2004, e vão para R\$ 151,4 milhões, em 2011, com uma participação de pouco mais de 7,0%. O crescimento dos recursos descentralizados para os municípios chama atenção no agregado. Tais recursos eram de R\$ 47,9 milhões, em 2004, e chegam a R\$ 339,2 milhões, em 2011. Saem de 6,5%, em 2004, para 16,3% de participação em 2011, embora com muitas oscilações no período.

A participação das entidades privadas sem fins lucrativos era de 10,8%, em 2004, e chega a 21,2%, em 2010, para cair a 1,8% no ano seguinte, 2011. Os problemas nas prestações de contas são conhecidos e explicam, em parte, o momento de declínio de recursos e também as relações de desconfiança dos grupos culturais com os programas governamentais.¹⁰ Em 2011, esses recursos eram 47% do observado em 2004. No que se refere às instituições privadas com fins lucrativos, pode-se dizer que tiveram uma média anual de R\$ 16 milhões, que, apenas em 2007, estes recursos ultrapassaram a casa dos R\$ 21 milhões e, no final do período, foram de R\$ 11 milhões.

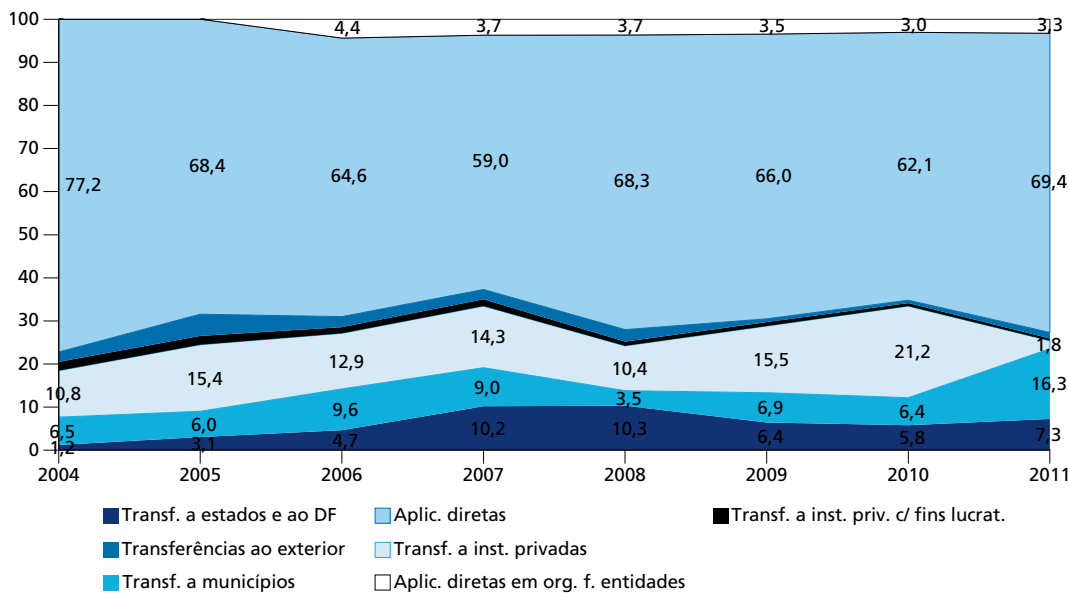
10. Ver Barbosa da Silva e Labrea (2014).

GRÁFICO 7
Dispêndios do SFC por modalidade da despesa (2004-2011)
 (Em R\$ bilhões)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

GRÁFICO 8
Composição dos dispêndios do SFC por modalidade da despesa (2004-2011)
 (Em %)



Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração dos autores.

Algumas linhas de argumentação devem ser enfatizadas para terminarmos esta seção. Primeiramente, é um equívoco dizer que o Estado é neutro na área cultural. Ao contrário, o Estado não é neutro nem com relação à igualdade, nem com relação aos direitos. Ele atua para oferecer acesso à cultura através de investimento em instituições e equipamentos culturais estáveis, protege o patrimônio material e imaterial e fomenta a oferta e os bens simbólicos. Além disso, procede mediando, regulando e coordenando a ação dos agentes públicos e privados, desenhando e redesenhando, sequenciando eventos, processos e atividades. As transferências de recursos e o fomento por editais são exemplos disso.

Entretanto, há limites. As exigências de recursos para atividades-meio constroem os recursos que chegam aos entes federativos e à sociedade, como vimos. Não estamos dizendo que aqueles devem ser minimizados, ao contrário. São necessários mais investimentos em recursos administrativos, humanos e tecnológicos para cobrir as necessidades da área.

Os recursos de transferências aumentaram, mas, se desagregarmos pelas necessidades do DF e de estados e municípios, devemos reconhecer que são recursos financeiros mínimos.

O FNC foi fortalecido, mas sua lógica interna ainda é carregada de grande dose de fragmentariedade das demandas tanto internas ao MinC quanto vindas da sociedade civil. Por exemplo, no período do Mais Cultura, esperava-se que grande parte dos recursos seria agenciada pelo FNC e pelo próprio programa, que articulava ações de diferentes secretarias e ainda tentava um diálogo com a construção do SNC. No entanto, as instâncias de debate e coordenação do MinC e do FNC não estavam azeitadas e o programa, apesar dos esforços imensos dos seus gestores, não se desdobrou em ações transversais, consistentes e coerentes de modo global.¹¹

4.2 A dimensão financeira: dispêndios com pessoal e aposentadoria no SFC

As necessidades do SFC no que se refere aos seus recursos humanos já foram apontadas em diferentes momentos. Esta subseção se detém em algumas das tendências dos recursos

11. Mais informações em Barbosa da Silva e Abreu (2011).

humanos no SFC entre 1997 e 2011 e, quando necessário e os dados permitirem, aponta informações para períodos maiores ou menores. Nessa perspectiva, a questão dos recursos humanos tem uma dimensão quantitativa, uma orçamentário-financeira e outra organizacional. As três dimensões estão relacionadas fortemente, mas são relativamente independentes.

As dificuldades para aumentar quantitativos decorrem de críticas ao tamanho do Estado e também se relacionam à contenção das despesas públicas. A ausência de políticas de remuneração adequadas faz com que o aumento do número de pessoal em um período rapidamente signifique perdas no momento seguinte. As questões organizacionais são atravessadas e impactam as outras duas tanto nas necessidades quantitativas quanto nos custos com pessoal.

Pode-se dizer que o ministério repousa suas ações nos três primeiros objetivos citados no início desta seção, quais sejam: *i*) converter o conjunto da sociedade em admirador das obras consagradas e legítimas; *ii*) desenvolver as expressões das culturas populares autônomas, promovendo-as e estabelecendo-as como um sistema de legitimidades alternativas; e *iii*) o estímulo à criação artística para o enriquecimento das demais produções culturais em diálogo e interação constantes.

Embora normalmente se toque, de maneira discursiva, em um quarto objetivo, relacionando a cultura com questões do desenvolvimento e como recurso para o aumento da qualidade de vida, não se dispõe de mecanismos claros para uma atuação efetiva em relação a esse objetivo. No entanto, o simples fato de enunciá-lo oferece um horizonte interessante para diálogos com parceiros e atores que desenvolvam crenças na mesma direção. Por sua vez, os programas existentes já contribuem de alguma forma para o enriquecimento do repertório cultural no Brasil.

Todavia, há que se apontar que uma das razões para a baixa efetividade e para as dificuldades de gestão das políticas culturais refere-se à complexidade dos problemas a serem enfrentados e à sua magnitude. Em contrapartida, é sabido que os recursos para as políticas culturais são modestos relativamente e aumentaram gradualmente em termos absolutos nas décadas de 1990-2000. Para melhor precisar, deve-se dizer que o

comportamento dos recursos humanos, embora não tenha sido errático, foi de aumento nos últimos anos, sofrendo oscilações relacionadas a inúmeros fatores, entre eles os ciclos econômicos, as contrações fiscais e os processos de reforma previdenciária, momentos nos quais houve corrida para as aposentadorias.

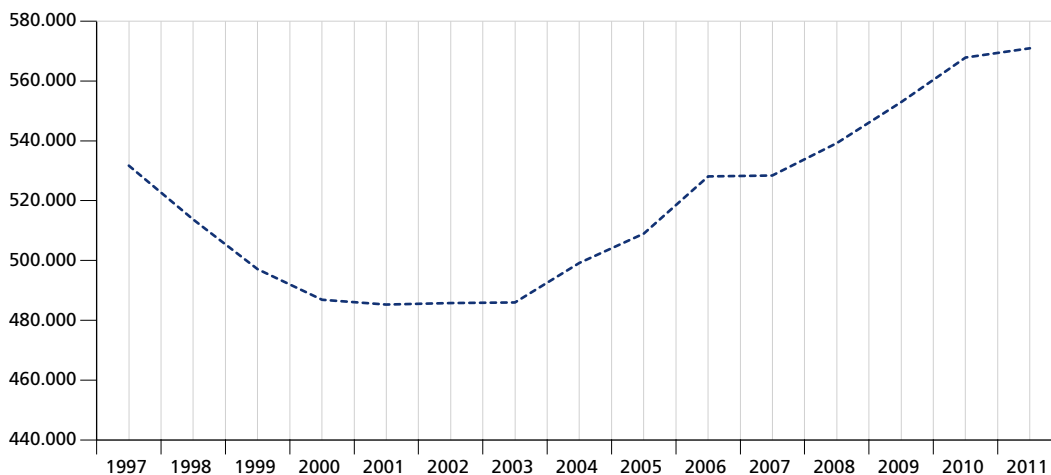
Como afirmaram Cardoso Junior e Nogueira (2011, p. 238), “o movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado durante toda a primeira década de 2000, não foi explosivo e se mostrou suficiente para repor praticamente o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990” e “ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade burocrática ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e reguladora” (*idem, ibidem*).

A nossa preocupação é de estabelecer o comportamento dos recursos humanos do SFC e, portanto, a estabilidade institucional, depois de 1995, nos interessa de forma mais aguda, bem como o comportamento dos dispêndios públicos com pessoal no âmbito da política federal de cultura. No que se refere aos gastos do governo federal com pessoal, Cardoso Junior e Nogueira (2011) mostram que esses não saíram do controle do governo federal como um todo, pois, em termos percentuais, esses gastos mantiveram-se praticamente constantes ao longo do período, em especial na primeira parte dos anos 2000, em que se conviveu com um período de crescimento econômico.

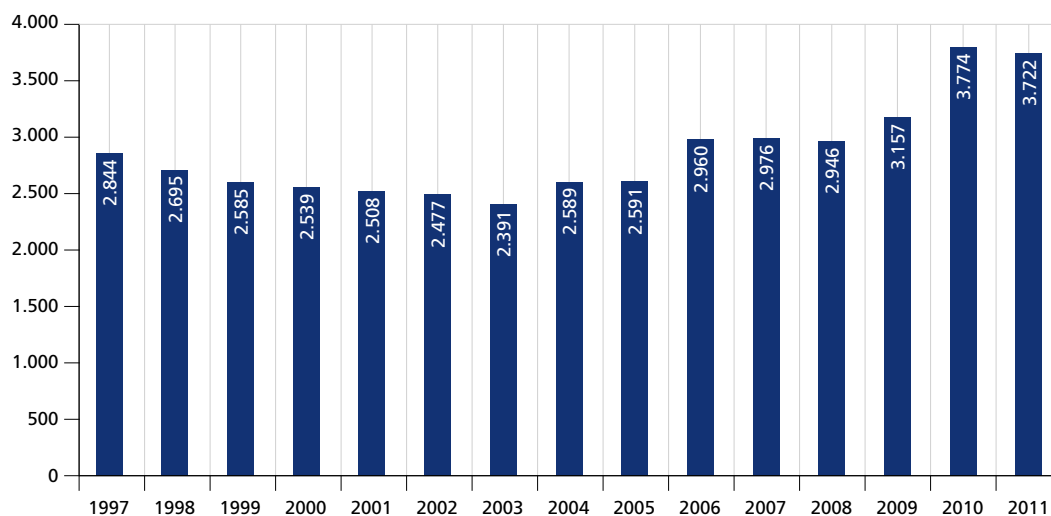
De maneira geral, pode-se indicar que houve a reposição de pessoal por intermédio de concursos e, também, segundo Cardoso Junior e Nogueira (2011), a expansão da ocupação da administração pública federal (gráfico 9A) e a municipalização; ademais, ocorreu o aumento de vínculos com as entidades sem fins lucrativos. Em termos da construção das políticas culturais abrangentes, deve-se ressaltar que um dos esforços centrais feitos pelos governos, e pensamos aqui no nível federal, é a realização de concursos e o fortalecimento institucional pela reposição de pessoal. Esse objetivo foi claramente reconhecido pelo SFC já entrada a década de 2000.

GRÁFICO 9
Evolução dos recursos humanos (1997-2011)

9A – Do governo federal



9B – Do SFC



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração do autor.

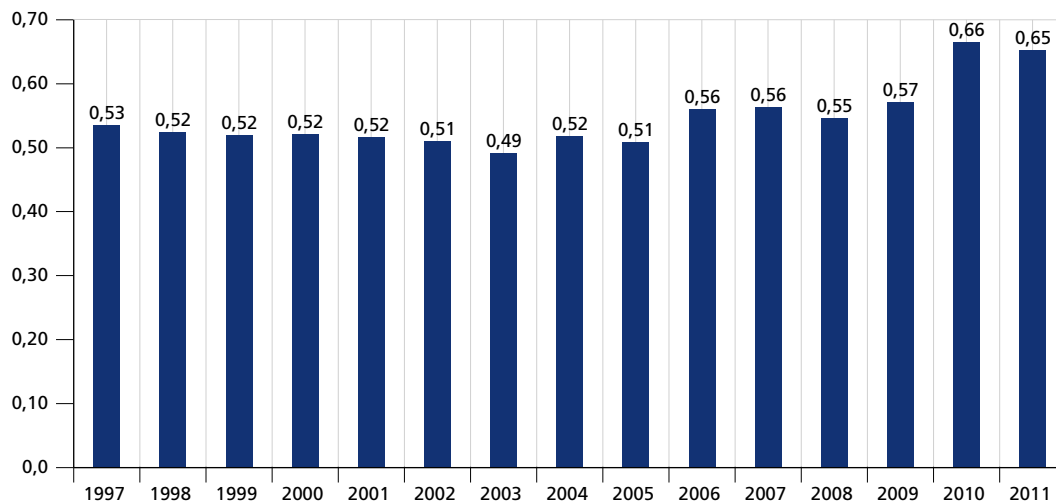
Depois de uma linha constante de perda de força de trabalho entre 1997 e 2003, de acordo com o gráfico 9A, houve um esforço de reposição de pessoal a partir de 2004. A realização de concursos e o aumento dos quantitativos de recursos humanos denotam a preocupação com o fortalecimento institucional do SFC.

Conforme o gráfico 9B, a comparação entre 2003, quando o número de servidores foi o menor do período (2.391), e 2011, quando esse número chega a 3.722, mostra o aumento de 1.331 novos servidores, número significativo para a pasta. Esse número representou 1,6% do aumento de pessoal do governo federal. Além disso, devemos nos lembrar do comportamento das aposentadorias. O SFC tinha 34% – entre aposentados e vinculados a instituto de pensão – nos seus quantitativos em 2011. Mesmo assim, deve-se considerar que esse número é 31% superior ao de 1997 (872 pessoas a mais), em um contexto de ampliação significativa dos objetivos políticos do SFC e de redefinição de suas estratégias, cada vez mais exigentes em termos de qualificação e capacidades dos seus recursos humanos.

Os gestores públicos da área referem-se às deficiências em termos de recursos humanos como uma das questões centrais. Para corroborar essa ideia, é necessário dizer que não há avaliações internas de gestão do SFC – realizadas pelos próprios gestores – que não apontem a insuficiência de recursos humanos em quantidade e qualidade.

O gráfico 10, por sua vez, apresenta a participação dos quantitativos da força de trabalho do SFC no global da União. Vê-se que essa participação sai de 0,53%, em 1997, e vai para 0,65%, em 2011.

GRÁFICO 10
Participação dos recursos humanos do SFC no governo federal (1997-2011)
(Em %)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração do autor.

As soluções dadas para a carência de pessoal não são definitivas; são, de certa forma, conjunturais e, muitas vezes, abertamente insuficientes e precárias. Recorre-se à terceirização, à contratação de consultorias ou ao uso de cargos de confiança e, ainda, de estagiários.

Então, pode-se dizer que o período em foco foi marcado por diferentes contextos econômicos, de formas de imaginar e organizar o papel do Estado em sentido amplo e, por consequência, dos seus recursos humanos.

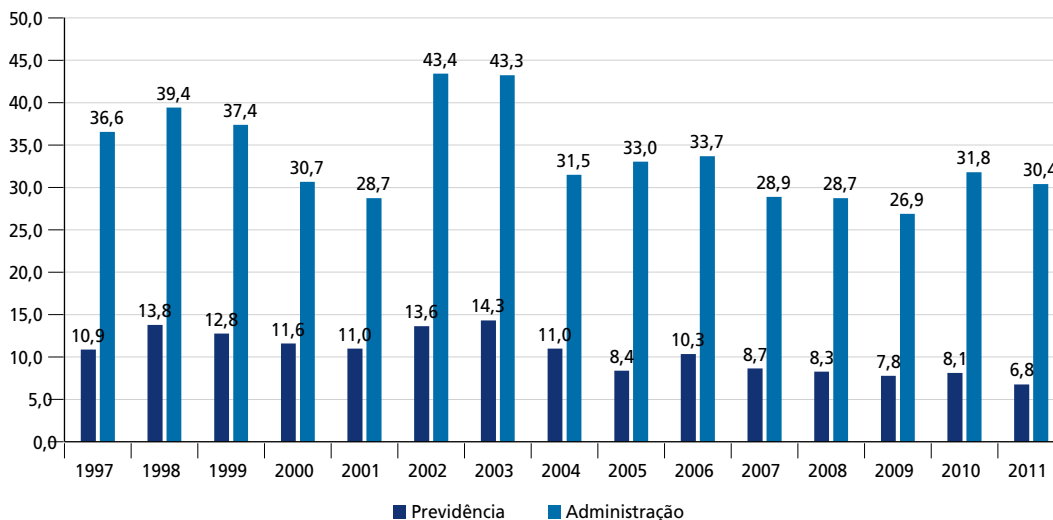
Os aspectos simbólicos mais marcantes, argumentos disputados no período, foram o descontrole fiscal e o inchaço da máquina pública, por contraste, ou, como interlocutores ocultos, estavam as ideias de um Estado mínimo ou de um Estado desenvolvimentista. Combatia-se por um Estado mais forte e as tentativas de ampliação dos recursos humanos desenvolveram-se nesse contexto de múltiplas presenças e tensões. E, diga-se, muitos movimentos contraditórios se desenvolveram nos quadros das políticas ministeriais.¹²

Para finalizar essa reflexão, serão feitos alguns comentários finais sobre os dispêndios culturais, em especial aqueles voltados para recursos organizacionais mais propriamente do que despesas que chegam aos artistas e agentes culturais (despesas finalísticas). Nesse contexto, os gastos públicos podem ser medidos pelas suas subfunções. Destacamos duas delas que interessam de perto em função de sua relação com os recursos humanos. Os gastos administrativos envolvem diferentes tipos de gastos.¹³ Notam-se, no gráfico 11, suas oscilações no período, que vão de 36,6%, em 1997, chega a 43,4%, em 2002, e voltam para o patamar de 30,4%, em 2011.

12. Os sentidos e algumas dessas contradições foram desenvolvidos em Barbosa da Silva e Abreu (2011).

13. Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil, outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, locação de mão de obra, obrigações patronais, serviços de consultoria, equipamentos e material permanente, contribuições outros serviços de terceiros – pessoa física, passagens e despesas com locomoção, contratação por tempo determinado, material de consumo, ressarcimento de despesas de pessoal requisitado, indenizações e restituições diárias – pessoal civil etc.

GRÁFICO 11
Dispêndios com as subfunções administração e previdência no SFC (1997-2011)
(Em %)

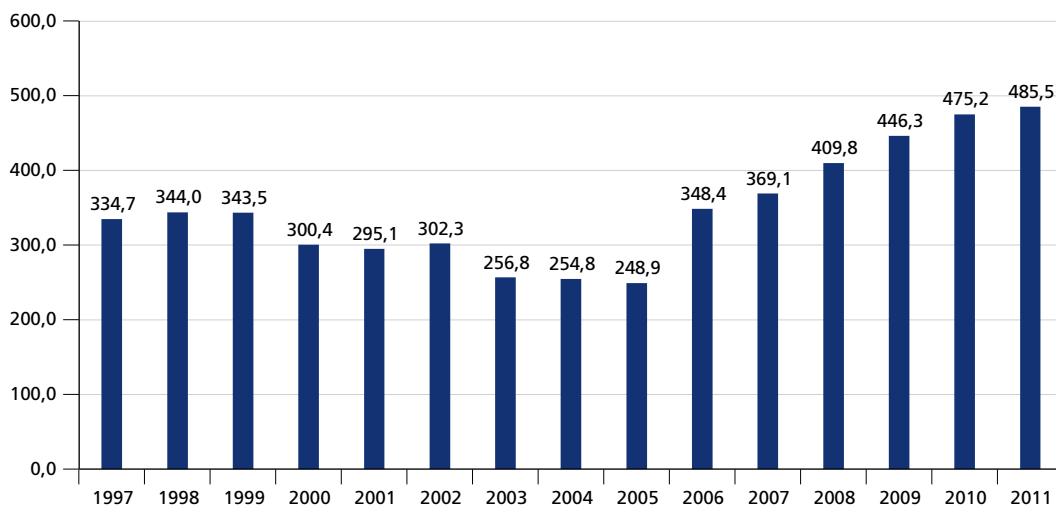


Fontes: Siafi e Sidor.
Elaboração do autor.

Em 2011, os gastos administrativos do SFC eram compostos por 47,0% de vencimentos, 27,0% de pagamentos a outros serviços de terceiros, 11,0% de locação de mão de obra, 10,0% de obrigações patronais, 1,3% de consultorias, equipamento e material permanente com aproximadamente o mesmo percentual, entre outros que incluem diárias e contratações temporárias. Os dispêndios administrativos montavam a 30,4% dos gastos totais.

Para acompanhar a série de gastos com pessoal civil, construímos o gráfico 12, a seguir. Nele, percebe-se o crescimento de R\$ 334,7 milhões, em 1997, para R\$ 485,5 milhões, em 2011.

GRÁFICO 12
Dispêndios com vencimentos de pessoa civil no SFC (1997-2011)
(Em R\$ milhões)



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração do autor.

5 CARACTERÍSTICAS DOS INCENTIVOS FISCAIS

Muitas são as críticas aos incentivos fiscais como forma de financiamento. Uma delas afirma que a escolha dos projetos é feita pelas empresas em detrimento de critérios de equidade. As empresas não usariam desse tipo de critério, pois concentram-se em apoiar projetos com retorno de imagem e têm preferência para projetos com sucesso de público.

No entanto, o agente privado pode decidir, motivado por vícios ou interesses privados, por uma lógica de *marketing* empresarial, de mecenato ou pelos dois, por financiar ações com benefícios públicos. A cultura agrega valor e muda a imagem das empresas associadas a riscos ambientais como as petrolíferas, empresas com produtos neutros como bancos ou ainda aquelas que fazem negócios com a cultura e dinamizam renda e emprego. Outras empresas simplesmente mobilizam recursos para grupos de notório reconhecimento por sua pesquisa estética ou pelo valor cultural geral. As externalidades ou consequências das decisões de investimento, sejam quais forem as motivações, podem ser positivas, com o enriquecimento dos valores culturais e sociais.

Por outro lado, o agente financiador pode ser público e decidir por beneficiar apoiadores políticos potenciais que não sejam qualificados pelos seus valores culturais, artísticos e estéticos, ou simplesmente financiar programas e projetos de forma não criteriosa, ou, ainda, sem os conhecimentos adequados dos dinamismos culturais que deles resultarão.

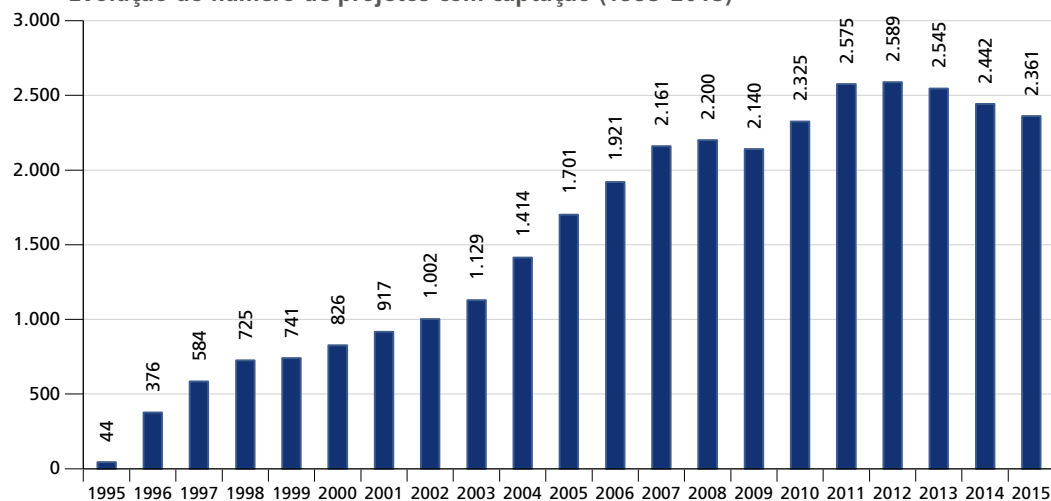
Assim, os interesses da empresa privada ou estatal no financiamento de certas atividades culturais podem estar associados às suas estratégias de *marketing* ou aos seus investimentos simbólicos específicos. Contudo, ao mesmo tempo, a presença de empresas nas decisões de financiamento pode não significar simplificarmente a aposição de uma lógica de mercado, decorrendo disso a pasteurização e a homogeneização formal de bens, serviços e processos artísticos, estéticos e culturais financiados. As empresas podem, inclusive, fazer escolhas artísticas e culturais de valor estético e simbólico, inclusive direcionado à cultura popular e à diversidade.

Da mesma forma, a destinação de recursos a atividades culturais pode significar o investimento em certos mercados políticos e, ao mesmo tempo, o investimento em posições estéticas e culturais conservadoras. O sentido da ação pública não é prévio à própria ação, mas deve ser identificado e questionado em cada situação e arranjo concreto de ação.

Entretanto, ambas as modalidades ou formas de financiamento podem significar amplas possibilidades de inserção das atividades financiadas em mercados simbólicos dinâmicos ou simplesmente em nichos de excelência com poucas possibilidades de acesso, expansividade e democratização. Esses três termos indicam as possibilidades de ampliação de públicos, independentemente das posições ocupadas no espaço social. Democratização e democracia social são as ideias que agrupam e sintetizam os objetivos do financiamento à cultura, relacionando-os aos direitos culturais.

Do ponto de vista do proponente, a lógica é diversa. O proponente quer fazer algo que considera legítimo e apresenta projetos. Vejamos o crescimento de projetos com captação no período (gráfico 13).

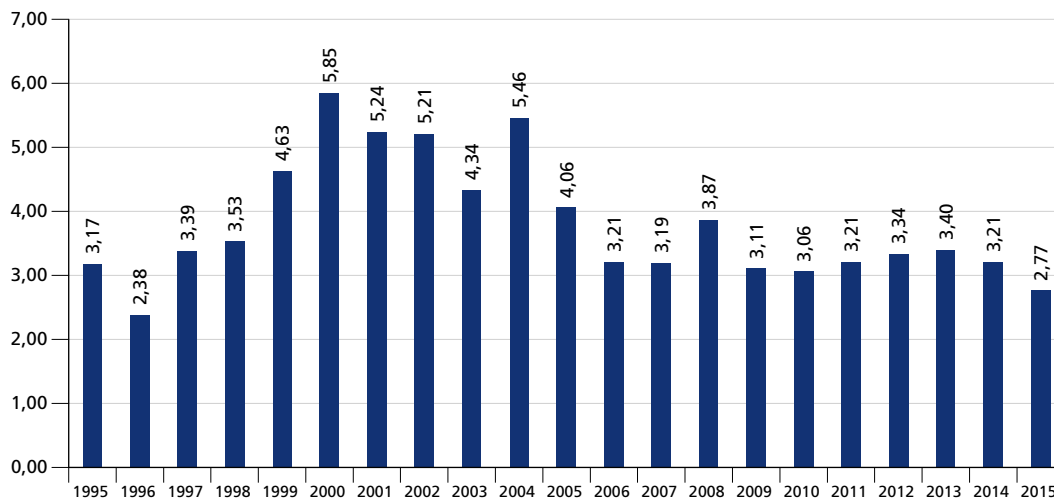
GRÁFICO 13
Evolução do número de projetos com captação (1995-2015)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

As informações disponíveis não permitem análises mais detalhadas. A partir das informações disponibilizadas, nota-se que a participação de pessoas físicas, na totalidade de recursos, não ultrapassou a casa dos 6% em nenhum ano do período em análise (gráfico 14). Seja como for, ainda assim, pode-se dizer que a participação é de expressão em termos de valores. Os montantes investidos por pessoas físicas saíram de R\$ 1,5 milhão, em 1995, e chegaram a R\$ 56,2 milhões, em 2011, caindo para R\$ 32,8 milhões, em 2015, sendo que em 2008 atingiram a casa dos R\$ 57,7 milhões, mas a participação relativa é bem pequena, como se apreende do gráfico 14.

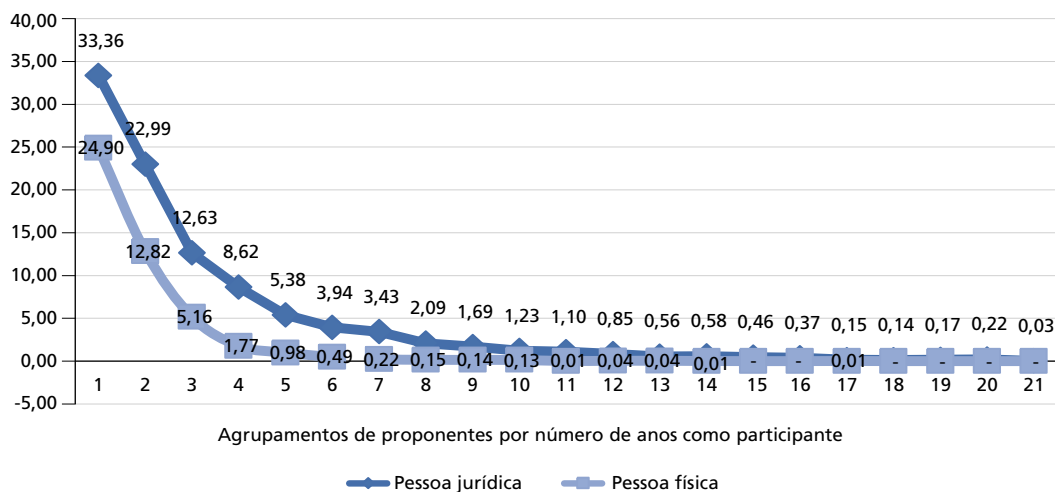
GRÁFICO 14
Evolução da participação de pessoas físicas na captação de recursos incentivados (1995-2015)
(Em %)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

A participação de pessoas físicas e jurídicas na captação de recursos por número de anos está no gráfico 15. Em torno de 33% das pessoas jurídicas participaram apenas em um dos 21 anos em tela (1995-2015), 23% em dois, e 12% em três. Assim, por volta de 70% dos participantes localizam-se nessa faixa, mostrando a descontinuidade ou, na melhor hipótese, o caráter de evento da política feita com os incentivos fiscais. Aproximadamente 120 proponentes participaram em mais de quinze anos como propositores de projetos.

GRÁFICO 15
Participação de pessoas físicas e jurídicas na captação de recursos, por grupos construídos por frequência de anos de captação (1995-2015)
(Em %)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

No gráfico seguinte (16), construímos a participação dos grupos de proponentes¹⁴ por valores, isto é, valor do grupo que participou da captação apenas um ano, dois anos, três anos etc. O grupo das pessoas físicas concentra seus projetos em um menor número de anos, como é de se esperar dadas as dificuldades de manutenção rotineira de atividades para indivíduos por grandes períodos. Evidentemente, o raciocínio vale para os casos em que os projetos de pessoas físicas são apresentados e depois desenvolvidos por pessoas ou pequenos grupos e não em nome de coletivos mais estruturados. De qualquer forma, perto de 70% do total de valores apresentados por proponentes desse tipo estão nos grupos dos que captaram recursos em um, dois e até três anos.

A concentração de valores globais nos grupos de pessoas jurídicas, organizados por número de anos de participação, não é tão significativa. Todavia, o grupo daqueles que participaram apenas por um ano é maior relativamente (2.584 proponentes), como já vimos, e, em termos de valores, representa 4,3% do total, enquanto o grupo dos que participaram 19 (13 proponentes), 20 (17 proponentes) e 21 vezes (2 proponentes) totaliza 4,6%, 10,8% e 1,6% dos valores totais, respectivamente.

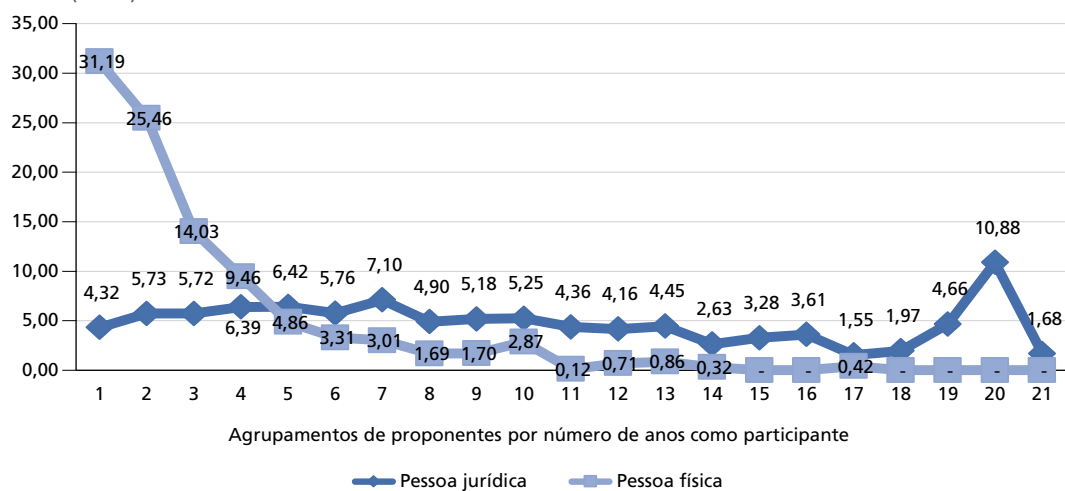
14. Os grupos foram construídos pelo número de anos de participação no período.

O que podemos supor aqui é a presença de várias políticas públicas privadas financiadas com recursos incentivados (gasto tributário indireto) e das empresas. Nesse sentido, não são poucos os projetos com valores anuais maiores do que os programas do MinC e deve-se enfatizar essa característica, ou seja, que recursos importantes são direcionados às iniciativas de um núcleo limitado de proponentes, embora no geral os proponentes sejam em número significativo.

GRÁFICO 16

Participação de pessoas físicas e jurídicas nos recursos incentivados, por grupos construídos por frequência de anos de captação (1995-2015)

(Em %)

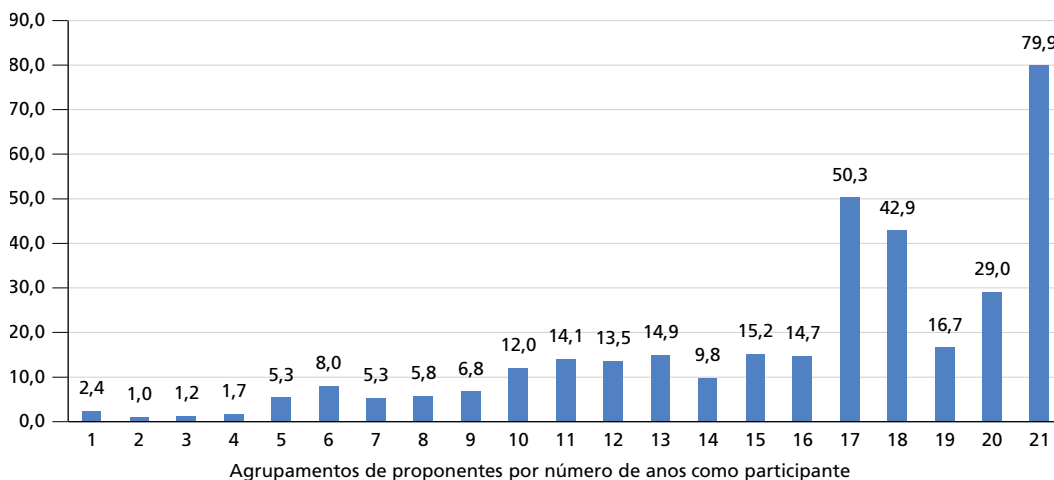


Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

A concentração reaparece com toda a sua força quando isolamos os maiores projetos de cada grupo. Para a concentração regional, apresentamos a visualização de mapas com recursos regionalizados no apêndice A. Chamamos atenção para as diferenças de concentração para cada área temática ou segmento, aspecto que tem sido negligenciado na escassa literatura sobre o tema.

De acordo com o gráfico 17, como exemplos, no grupo dos proponentes de um ano, há um projeto da Duetto Produções e Publicidade Ltda. que representava 2,4% dos recursos daquele grupo 1; a Associação de Amigos da Funarte representava 14,9% do grupo 11; a Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro participa com 15,2% do grupo 15; a Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas, com quase 43% do grupo 18; e a Fundação Roberto Marinho, com quase 80% do grupo 21. Os valores dos maiores participantes estão a seguir no gráfico 18.¹⁵

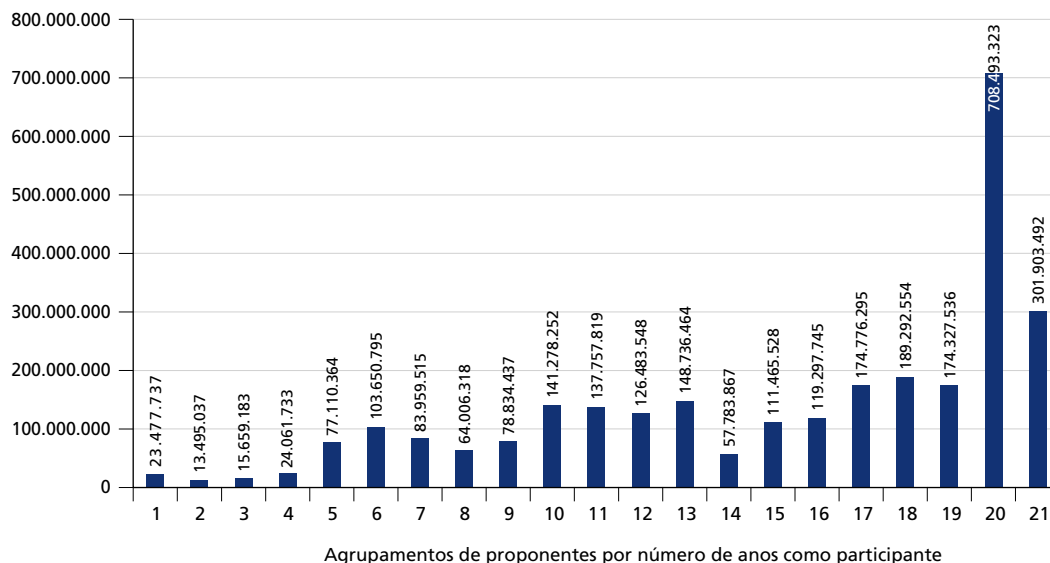
GRÁFICO 17
Taxa de concentração dos recursos incentivados do maior proponente em cada grupo de frequência (1995-2015)
 (Em %)



Fontes: Salic e MinC.
 Elaboração do autor.

15. Os maiores valores de cada grupo são: Duetto Produções e Publicidade Ltda., 1; Editora Abril S/A, 2; Rock World S/A, 3; Velatura Restaurações Ltda., 4; H Melillo Comunicação e Marketing Ltda., 5; Aventura Entretenimento Ltda., 6; BrasilConnects Cultura, 7; Instituto Cultural Inhotim, 8; Instituto Latino-Americano (ILAM), 9; Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil, 10; Associação Cultural da Funarte, 11; Instituto Moreira Salles, 12; Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, 13; Instituto Alfa de Cultura, 14; Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro, 15; Fundação Iberê Camargo, 16; Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro, 17; Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas, 18; Divina Comédia Produções Artísticas Ltda., 19; Instituto Itaú Cultural, 20; e Fundação Roberto Marinho, 21.

GRÁFICO 18
Valores captados pelo maior proponente em cada grupo de frequência (1995-2015)
(Em R\$)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

Como se vê, selecionamos alguns participantes da nossa lista com montantes mais elevados, mas o rol de exemplos poderia ser muito maior em caso de uso das bases de dados de forma mais extensiva tanto para o setor público quanto para o privado.

Fugindo do discurso geral, constatam-se alguns elementos importantes. Muitos são os proponentes associados ao próprio setor público que apresentam projetos com montantes elevados: Associação Cultural da Funarte, Fundação Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo, Associação de Amigos do Teatro Municipal do Rio de Janeiro, Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro e Fundação Padre Anchieta Centro Paulista de Rádio e TV Educativas. O processo decisório a respeito dos recursos incentivados é mais complexo do que a argumentação usual, que qualifica simplicadamente os incentivos fiscais como instrumentos de mercado, mesmo que se deva admitir que este discurso esteja correto em suas linhas gerais.

Parece-nos inquestionável a importância cultural de outras instituições: Instituto Cultural Inhotim, Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil, Instituto Moreira Salles, Fundação Iberê Camargo, Instituto Itaú Cultural e Fundação Roberto Marinho.

É evidente que o questionamento da adequação no uso de recursos escassos para empresas dinâmicas é legítimo. Todavia, misturar argumentos organizados em torno de uma luta entre mercado e Estado e, mais, entre interesses de lucro e interesses públicos parece forçar a mão, dada a importância cultural e pública de acervos, eventos, pesquisas e produções culturais de instituições relacionadas aos mercados simbólicos mais dinâmicos e até lucrativos.

Repetimos, a discussão aqui é sobre os argumentos que se misturam e não sobre as finalidades e os valores da visão política proposta. As empresas deveriam contribuir com recursos próprios maiores, e o poder público deveria estabelecer tetos para valores de projetos e propor critérios para o estímulo seletivo que gerasse maior equidade regional na distribuição de recursos. O FNC deveria ser fortalecido. Concordamos.

Não será difícil nos convencer de que a ideia de conformação de um mecenato público fracassou, pelo menos à luz dos dados de diminuição do aporte de recursos novos por parte das empresas no quadro do Pronac. Entretanto, pouco se conhece a respeito do comportamento da responsabilidade cultural das empresas no que tange ao financiamento da cultura. É possível que exista um mecenato privado invisível, como já foi demonstrado para o caso da responsabilidade social das empresas. Portanto, a generalização é limitada, mas plausível nos limites do que se conhece.

Da mesma forma, é fácil o convencimento a respeito da inadequação do uso indiscriminado das alíquotas de 100%. Os argumentos não são consistentes, todavia, para a crítica histórica, isto é, para afirmar que foi um erro a adoção das alíquotas de 100% no Pronac em meados dos anos 1990, quando elas já tinham se estabilizado e até com formas mais atraentes para a Lei do Audiovisual. A concorrência justificava as mudanças na política na direção da renúncia de 100% para um número maior de segmentos culturais, visto que tais mudanças eram demandadas pelos próprios agentes culturais.

Também não parece consistente colocar os problemas dos incentivos fiscais na vala comum das desigualdades regionais. Eles existem, mas não justificam tudo o que se quer ou o que tem que ser reformado. Além disso, as desigualdades variam de segmento cultural a segmento. Não desenvolvemos muito sobre a questão das desigualdades de uso dos recursos dos incentivos fiscais aqui, mas geramos mapas da distribuição dos recursos por município. Sugerimos a consulta ao apêndice A.

Em princípio, os gastos tributários ou incentivos fiscais foram banalizados. A discussão política parte de dificuldades e de riscos advindos de práticas consolidadas em vários e diferentes setores. Os recursos são escassos e os agentes econômicos avaliam e comparam custos e benefícios no uso de seus recursos, mesmo os incentivados com benefícios fiscais. O momento, a maneira de reformar e os argumentos fazem a diferença. Mudar as alíquotas de abatimento de imposto é algo sério e interessante e ajudaria a aumentar o montante de recursos novos e a responsabilidade das empresas pelo padrão de escolha sobre quem financiar. Entretanto, poderia ser algo estimulado e gradual à luz das disposições concretas dos agentes, de políticas agenciadas, discutidas e negociadas com os principais atores. O mesmo vale para a regionalização de recursos.

Em resumo, gostaríamos de mudar o eixo da discussão. Em grande parte, os incentivos fiscais geraram projetos de forte interesse público, produziram ações privadas relativamente articuladas – talvez, inclusive, políticas privadas de interesse público –, em parte financiadas pelos incentivos fiscais, e conseguiram compor recursos de forma expressiva. Devemos lembrar também que parte importante dos proponentes tem sua origem em setores públicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A administração pública é guiada por visões, quadros de mundo, projetos políticos e normas de diferentes características, devendo, dessa forma, ser tratada como instituição e não como mero instrumento. Ali está em jogo um rico processo de produção social e simbólica, como vimos.¹⁶ Em resumo, a institucionalização tem uma dimensão cognitiva, está nos valores, nas imagens, nas crenças e na cultura política, mas também nas materialidades e nos instrumentos de política.

A complexidade estrutural das políticas culturais e sua estrutura de financiamento colocam inúmeros desafios organizacionais. A fragmentação das atividades, a divisão de trabalho e a extensão de procedimentos e processos demandam ações intencionadas e planejadas. Enfim, demandam poderoso e contínuo processo de agenciamentos institucionais. Não é possível imaginar a ação pública apenas a partir das grandes narrativas e das ideias genéricas.

16. Para mais informações, ver Matus (2005).

Aliás, a administração pública já simplifica bastante o jogo social ao estabelecer critérios, definir competências, linhas de ação aceitáveis e parâmetros igualmente aceitáveis de discricionariedade e criatividade social. São esses quadros que definem as margens nas quais as mudanças podem acontecer. Na verdade, mesmo que seja impossível dizer em que direção elas acontecerão, é razoável afirmar que elas não são completamente aleatórias.

Então, os modos como as pessoas agem, pensam, atribuem sentidos e significam os fatos é fortemente demarcado pelas estruturas institucionais. Olhar as instituições de perto, como se tentou fazer nos últimos anos com a Secretaria de Cidadania e Diversidade Cultural (SCDC),¹⁷ ao contrário do *olhar por cima, do alto e longinquamente*, permite o entendimento da natureza e do funcionamento real das instituições. Conflitos pessoais, lutas simbólicas e por recursos; intrigas (como diz Paul Ricoeur, *mise-en-intrigue*, a saber, colocar em um enredo),¹⁸ narrativas a respeito do que aconteceu de fato, ou simplesmente a respeito de como deverão acontecer no futuro; divergências ou consensos sobre os usos de um recurso, como fazer um edital, como melhor aplicar um procedimento, para quem vai ou quem registra um documento, são temas recorrentes aos quais poderíamos acrescentar mais alguns.

Na verdade, essa complexidade já é controlada e simplificada pela administração. Na abordagem do financiamento aqui proposta, tratamos de refletir a respeito dos sentidos do financiamento cultural, os modelos em torno dos quais os atores mobilizam e organizam argumentos, e a retórica e os limites desses argumentos quando comparados com o que é feito efetivamente (e o que seria possível se fazer) com os recursos disponíveis.

É uma simplificação perigosa crer que a complexidade está lá fora ou nas ideias genéricas, enquanto a administração é uma peça burocrática, neutra, sem criatividade e iniciativa. Mais simplificador ainda é imaginar que a criatividade vem do líder carismático e que as dificuldades de uma política pública viriam dos seus aspectos administrativos.

Aliás, lembremo-nos que a liderança carismática passa por complicados processos de rotinização. O vocabulário de Max Weber, sociólogo célebre pela elaboração dos três tipos de burocracia, se tornou enganoso e naturalizado no uso comum. Esse sociólogo se

17. Ver Barbosa da Silva (2012).

18. Para mais informações, ver Barbosa da Silva e Abreu (2011).

preocupava com tipos gerais de dominação e legitimação. Sua descrição empírica e histórica a respeito do funcionamento da burocracia, embora marcada pelos tipos elaborados, é nuançada e rica ao descrever como acontecem as relações sociais e se movimentam os sentidos da ação em casos concretos.¹⁹ Enfim, a política não domina completamente a ação pública no nível do chão; esta resiste e impõe desafios de efetividade aos discursos produzidos.

Seja como for, também é insuficiente a descrição da burocracia como estrutura racionalizada e pautada pelos desígnios da regra legal. O comportamento social não é mera execução da norma, seja ela jurídica ou de natureza do *dever ser* ideológico. Os sentidos da ação não são evidentes neles mesmos, os objetivos institucionais são disputados e, muitas vezes, se contradizem e hibridizam, tornando-se objeto de inúmeros conflitos cognitivos. O pensamento social concreto é o espaço da bricolagem, do encontro de coisas que parecem impossíveis estarem juntas do ponto de vista da lógica. De uma causa não decorre uma consequência necessária, no que se refere à ação social significativa.

Também é possível dizer, a partir dessas considerações, que a perspectiva instrumental, que afirma ser papel das instituições públicas a alocação racional de recursos escassos, pressupondo, então, um olhar global sobre o conjunto de recursos e, portanto, uma racionalização de critérios, é reducionista.

É difícil afirmar a possibilidade de uma gestão global das ações e uma avaliação estática do atingimento de objetivos. São inúmeras as dificuldades para estabelecer conexões causais entre os usos de um recurso e o atingimento de objetivos. As dificuldades para isso já foram alvo de atenção e discussão.²⁰ Em primeiro lugar, é necessário organizar as informações orçamentário-financeiras de forma a dar transparência às decisões reais feitas pela administração. É necessário trazer a ação pública para o chão de fábrica. Nada melhor do que começar com a estruturação de prioridades e seletividades na alocação de recursos e no dimensionamento de capacidades institucionais.

Tentamos aqui mostrar a evolução e a composição dos dispêndios federais com cultura. Levantamos a discussão a respeito da falta de recursos humanos, um dos problemas mais sérios apontados pelos gestores da área. Contudo, o simples aumento dos

19. Para mais informações, ver Weber (1991).

20. Ver Hilton e Joyce (2010).

quantitativos sem ações qualificadas e organização adequada pode se tornar, com o perdão da informalidade, uma imensa dor de cabeça.

No final das contas, o SFC é caracterizado por uma grande fragmentariedade, o que se retrata na composição de seus recursos, na multiplicidade de objetivos e na estrutura dos seus instrumentos de financiamento. Outros trabalhos já mostraram a dificuldade de internalização de uma visão sistêmica. A análise do desempenho financeiro do SFC mostra aumento relativo dos recursos, mas de forma insuficiente para a conformação e o atingimento dos objetivos de um sistema ou de um plano nacional de cultura. A análise também sugere que existam grandes desafios no que tange à atuação sistêmica no nível federal. Provavelmente, embora se verifique o uso recorrente do termo sistema, não existem instrumentos para a implementação de acordo com uma lógica sistêmica, a começar pelo nível de recursos financeiros e humanos disponíveis.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, V. C. **Diversidade cultural e livre-comércio**: antagonismo ou oportunidade? Brasília: UNESCO, 2008.

BARBOSA DA SILVA, F. A. Aspectos da política de financiamento cultural nos anos 1990 e 2000. **Políticas Culturais em Revista**, v. 2, n. 1, p. 41-59, 2009.

_____. Desenvolvimento e cultura – linhas gerais para um mapeamento conceitual e empírico. **Latitude**, v. 6, n. 2, p. 85-118, 2012.

_____. **Impactos da Lei Rouanet nas atividades culturais**. Brasília: Ipea, 2016a. Mimeografado. (Nota Técnica).

_____. **A complexidade do mercado de patrocínios culturais**. Brasília: Ipea, 2016b. Mimeografado. (Nota Técnica).

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ABREU, L. E. **As políticas públicas e suas narrativas – o estranho caso entre o Mais Cultura e o Sistema Nacional de Cultura**. Brasília: Ipea, 2011.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; ARAÚJO, H. E. (Orgs.). **Indicador de Desenvolvimento da Economia da Cultura**. Brasília: Ipea, 2010.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; CHAVES, J. V. **Fundo Nacional de Cultura (FNC): situação atual e possibilidades de aprimoramento**. Brasília: Ipea, 2005. Mimeografado.

BARBOSA DA SILVA, F. A.; LABREA, V. V. **Linhas gerais de um planejamento participativo para o Programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.520, de 24 de agosto de 2005. Institui o Sistema Federal de Cultura (SFC) e dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC) do Ministério da Cultura, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago. 2005.

_____. Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006. 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; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 17, n. 188, dez. 2011.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NOGUEIRA, R. Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 237-260, 2011.

HILTON, R. M.; JOYCE, P. G. Informações sobre desempenho orçamentário em perspectiva histórica e comparativa. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. Brasília: Enap/Unesp, 2010.

MATUS, C. **Teoria do jogo social**. São Paulo: Fundap, 2005.

MORSE, R. **O espelho de Próspero**: cultura e idéias nas Américas. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1991.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARBOSA DA SILVA, F. A. **Economia e política cultural**: acesso, emprego e financiamento. Brasília: MinC, 2007. (Coleção Cadernos de Políticas Culturais, v. 3).

BARBOSA DA SILVA, F. A. *et al.* **Relatório redesenho do programa Cultura Viva**. Brasília: Ipea, 2012.

BOURDIEU, P. **La distinción**: critérios y bases sociales del gusto. Traductora: Maria del Carmen Ruiz de Elvira. Madrid: Taurus, 1999.

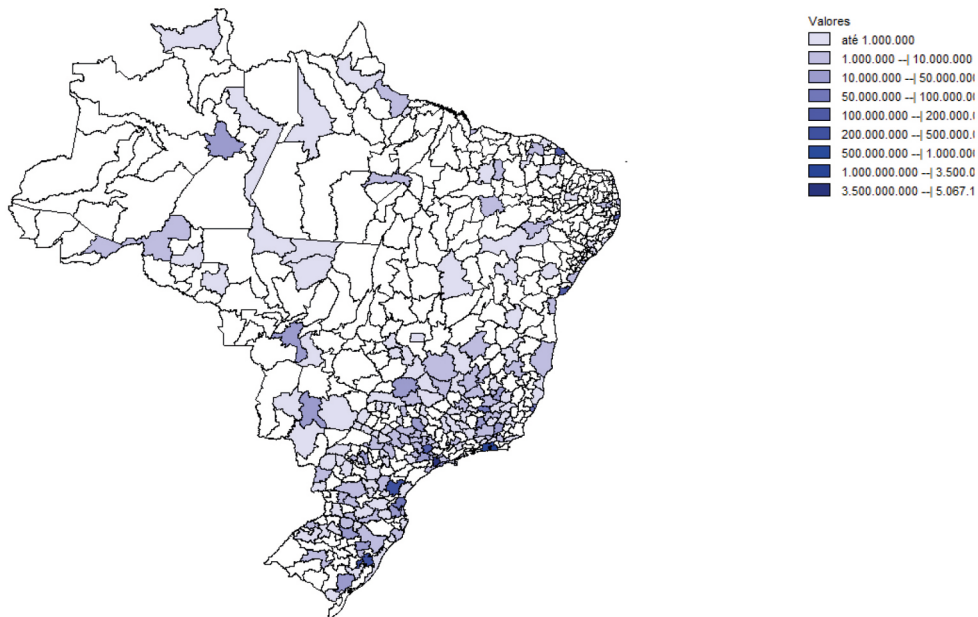
NOGUEIRA, R.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Tendências e problemas da ocupação no setor público brasileiro: conclusões parciais e recomendações de pesquisa. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro** – diálogos para o desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011. v. 5.

THOENING, J.-C. Teorias institucionais e instituições públicas: tradições e conveniência. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração pública**. Brasília: Enap/Unesp, 2010.

APÊNDICE A

MAPA A.1

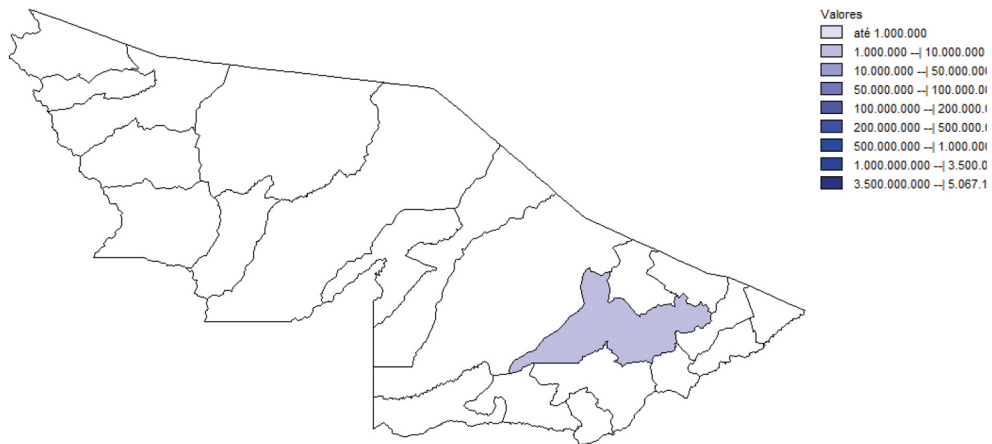
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) – Brasil (1995-2014)



Fontes: Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic) e Ministério da Cultura (MinC).
Elaboração do autor.

MAPA A.2

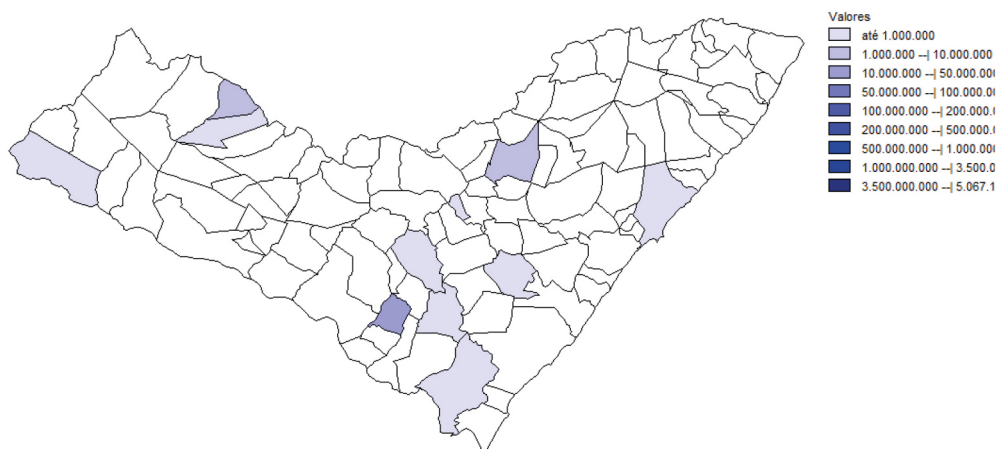
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Acre (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.3

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Alagoas (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.4

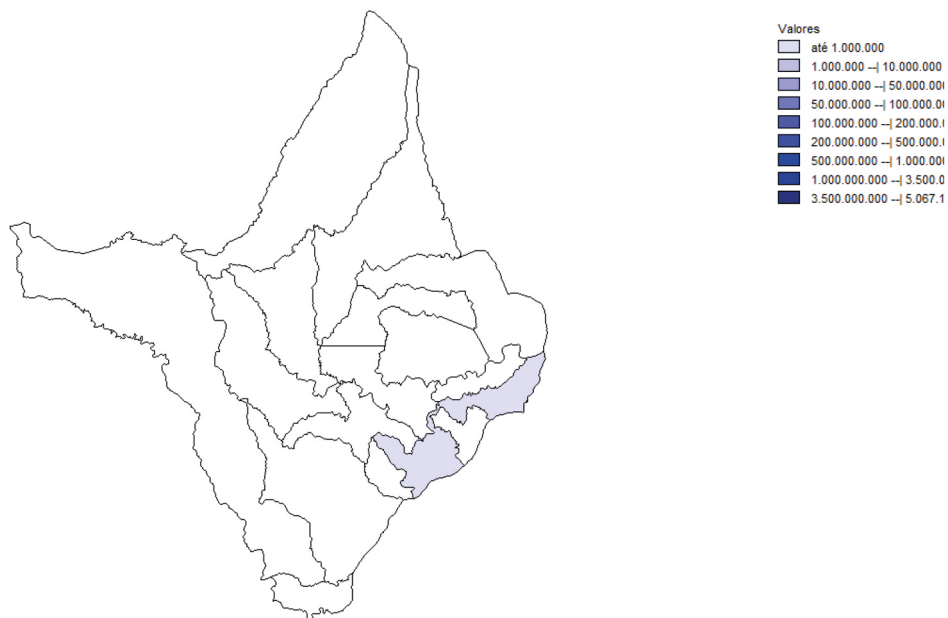
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Amazonas (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.5

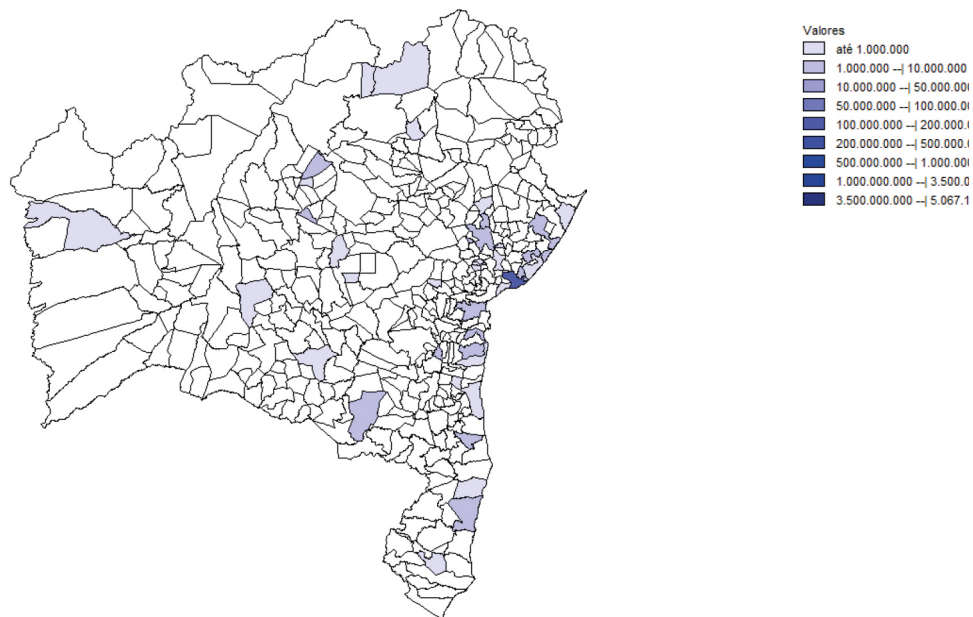
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Amapá (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.6

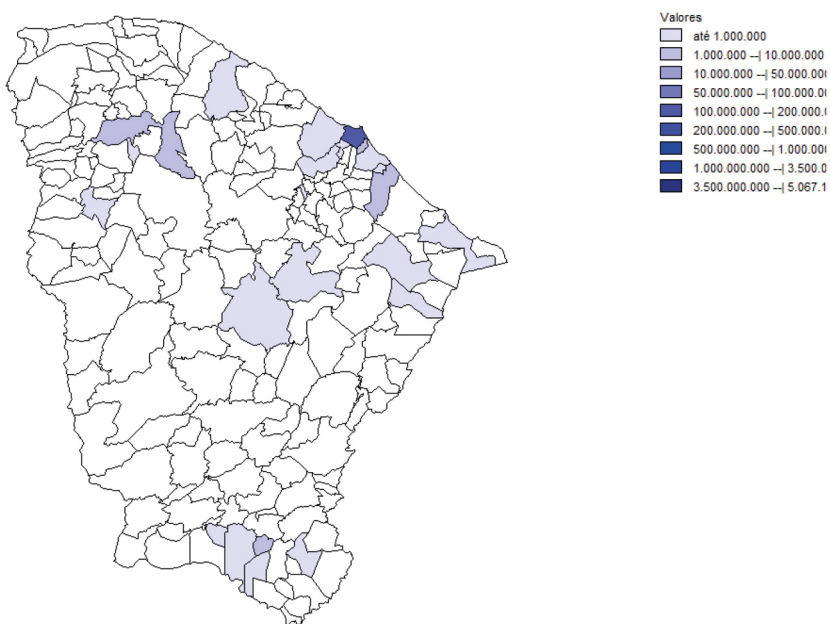
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Bahia (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.7

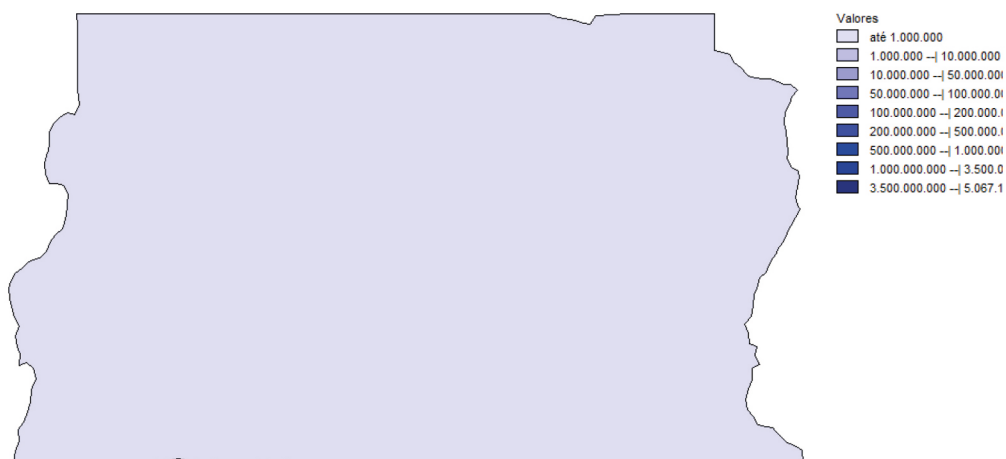
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Ceará (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

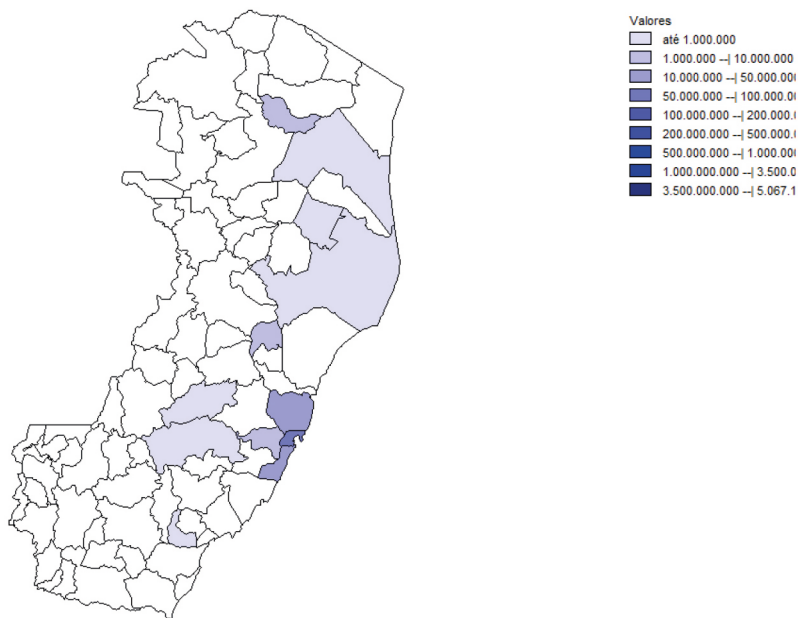
MAPA A.8

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Distrito Federal (1995-2014)



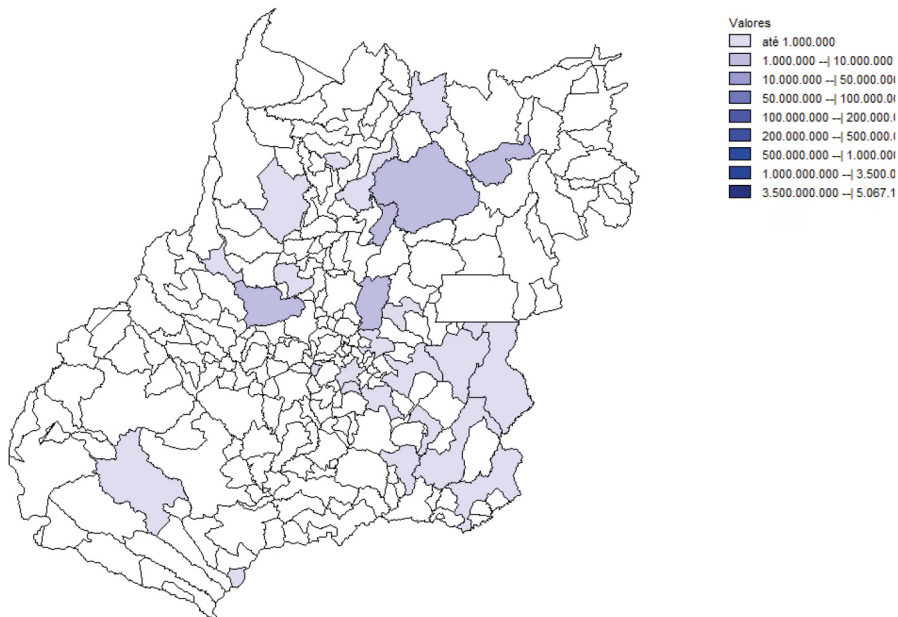
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.9
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Espírito Santo (1995-2014)



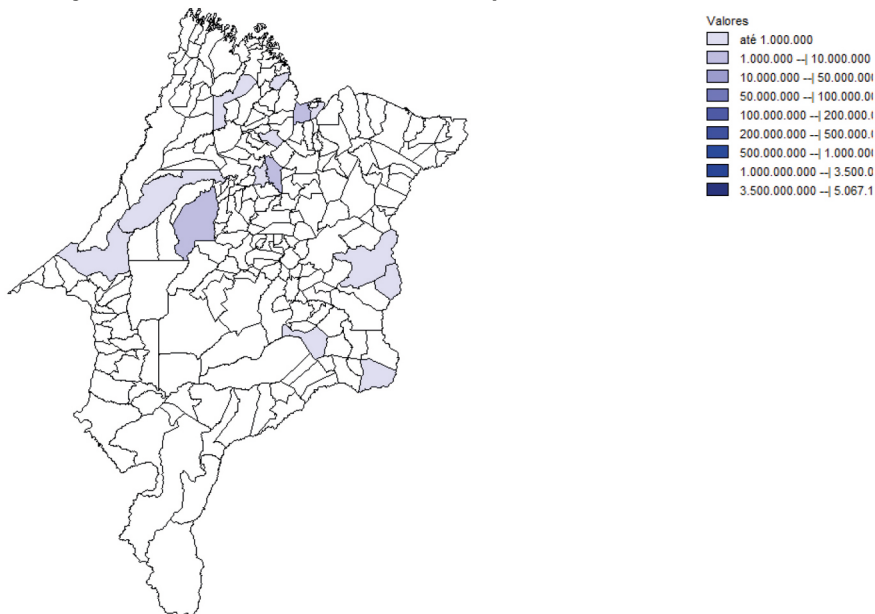
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.10
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Goiás (1995-2014)



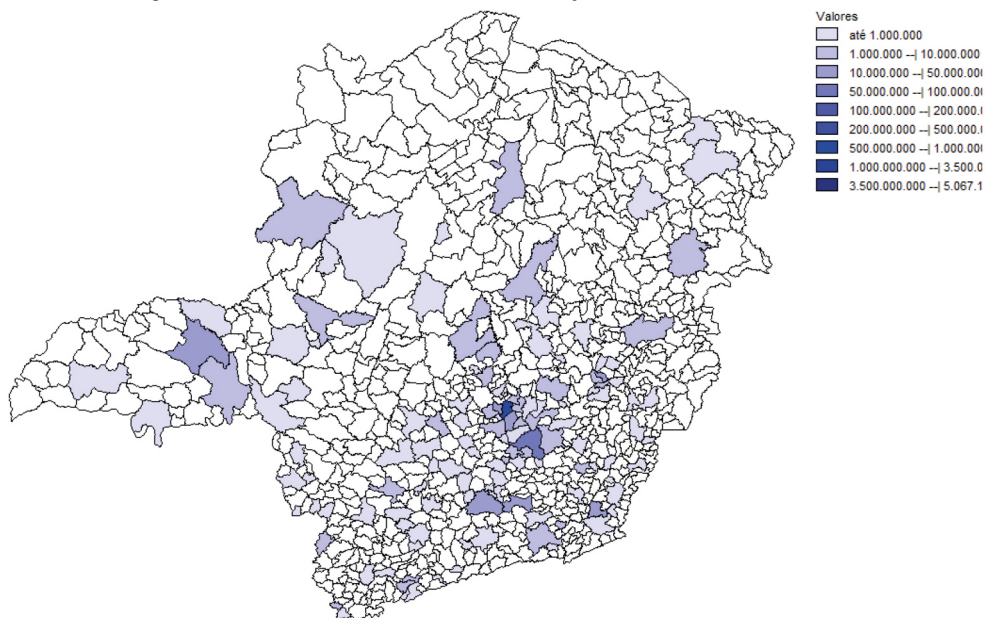
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.11
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Maranhão (1995-2014)



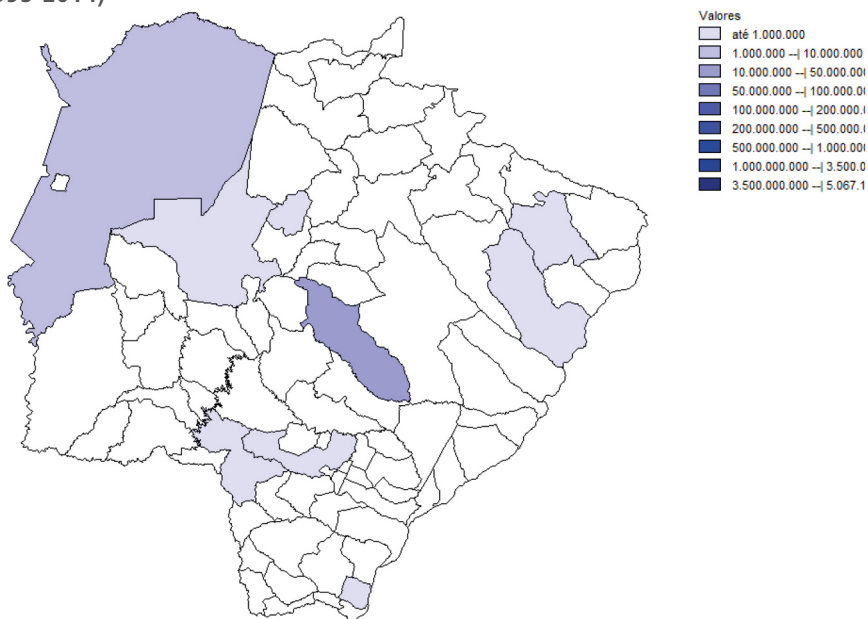
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.12
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Minas Gerais (1995-2014)



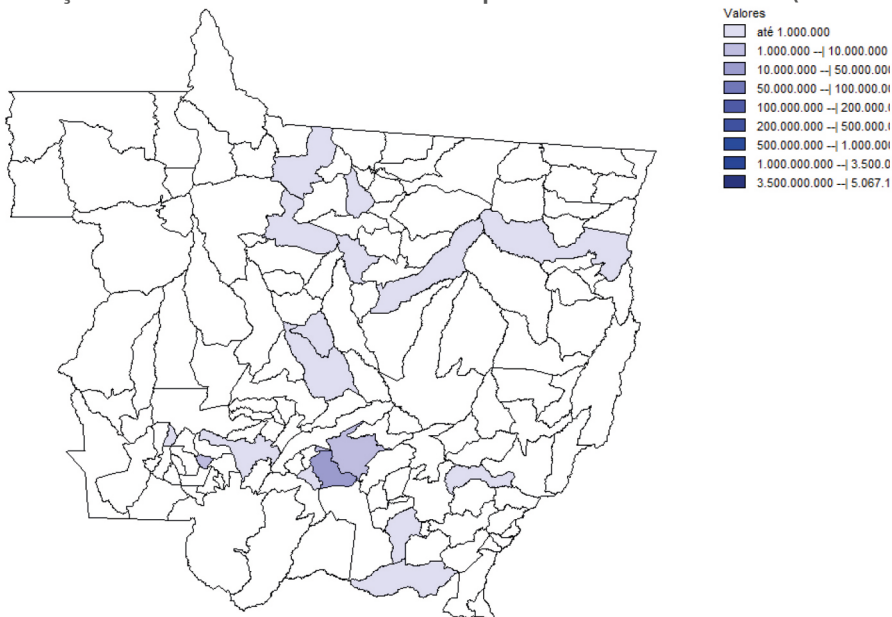
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.13
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Mato Grosso do Sul (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

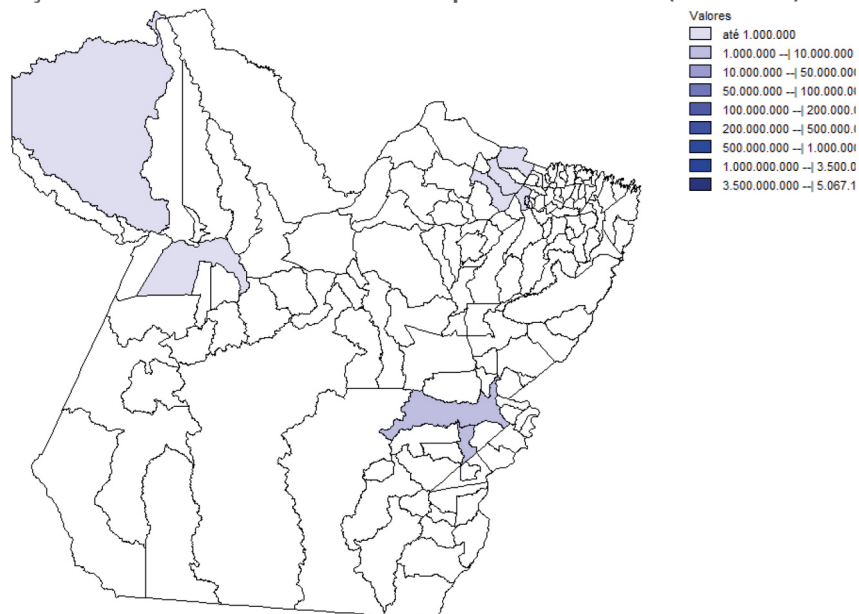
MAPA A.14
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Mato Grosso (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.15

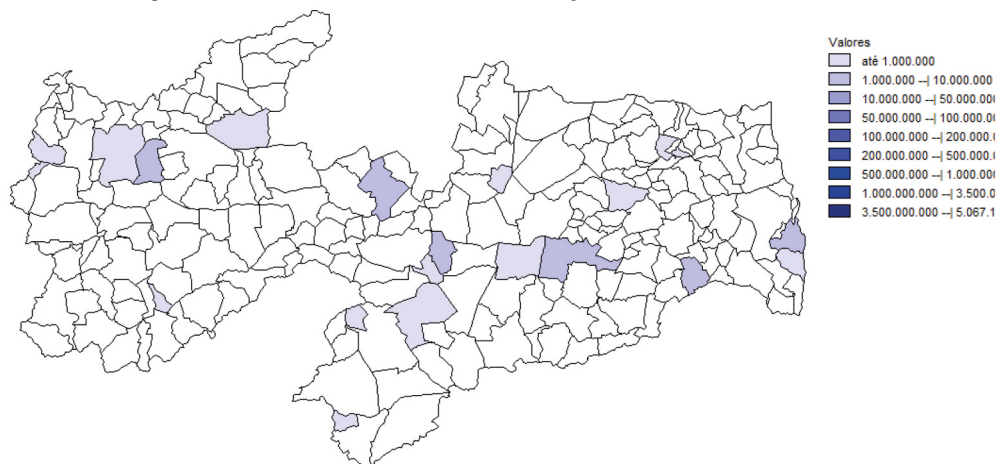
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Pará (1995-2014)



Fontes: Salic e Min.C.
Elaboração do autor.

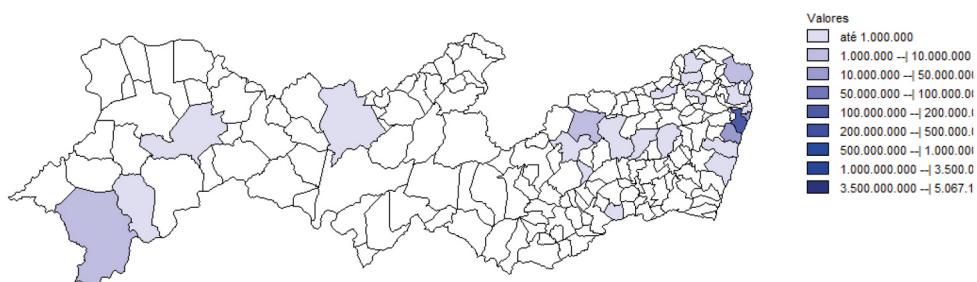
MAPA A.16

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Paraíba (1995-2014)



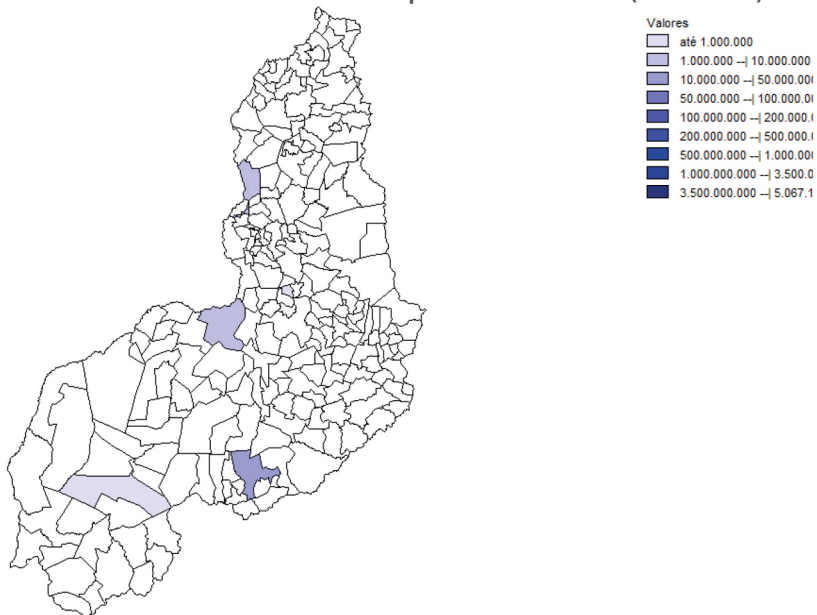
Fontes: Salic e Min.C.
Elaboração do autor.

MAPA A.17
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Pernambuco (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

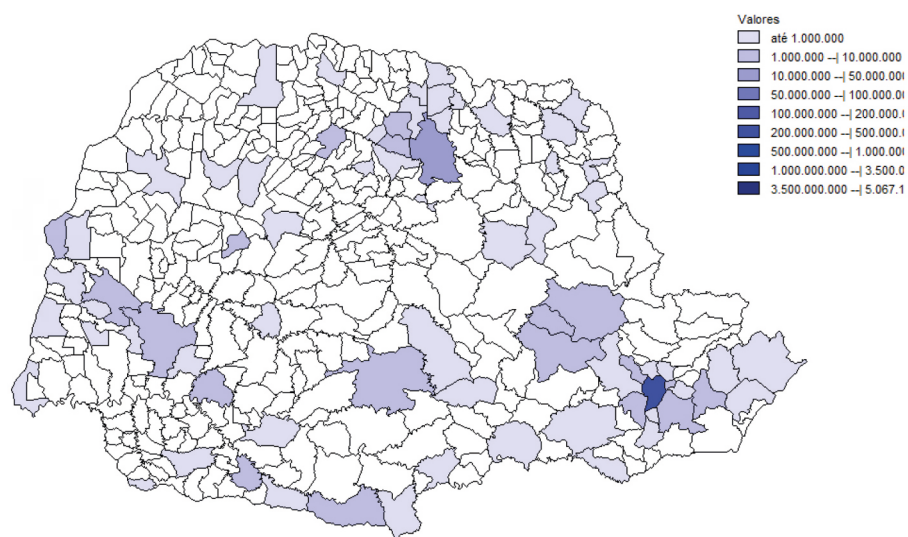
MAPA A.18
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Piauí (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.19

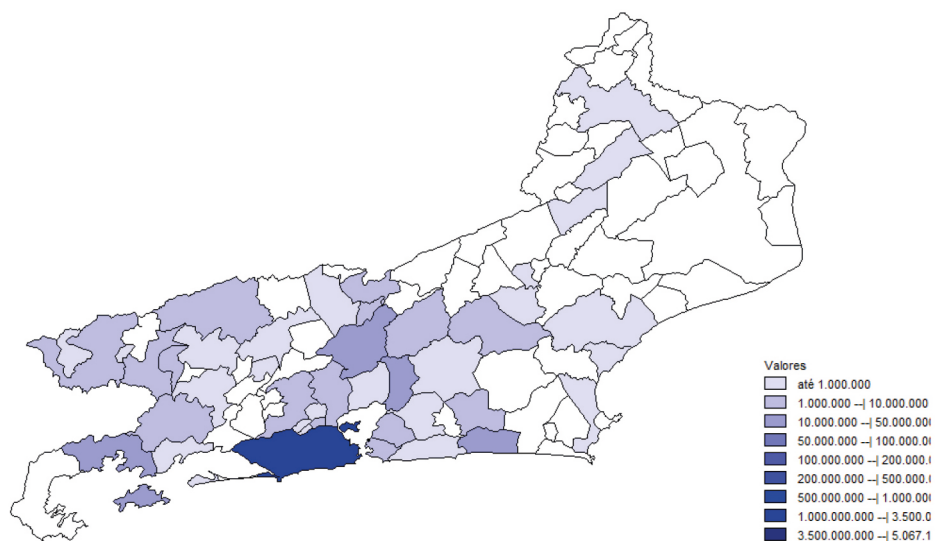
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Paraná (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

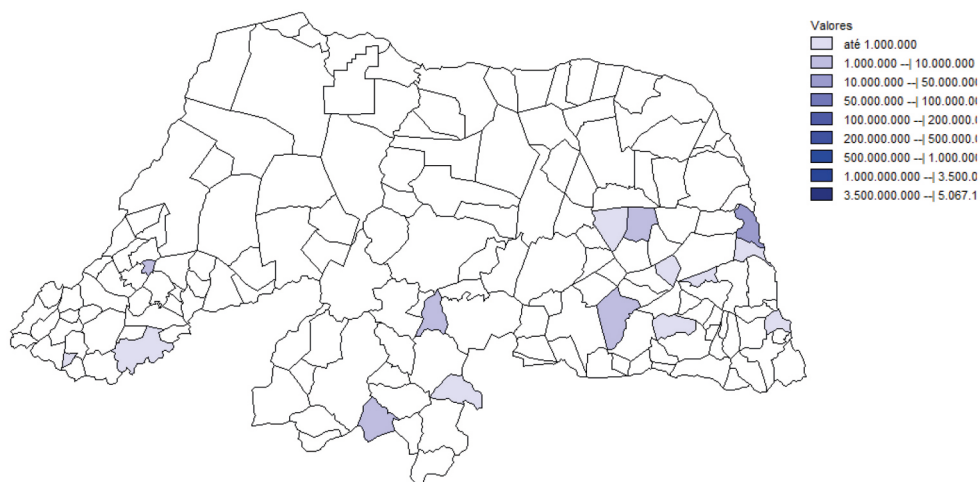
MAPA A.20

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Rio de Janeiro (1995-2014)



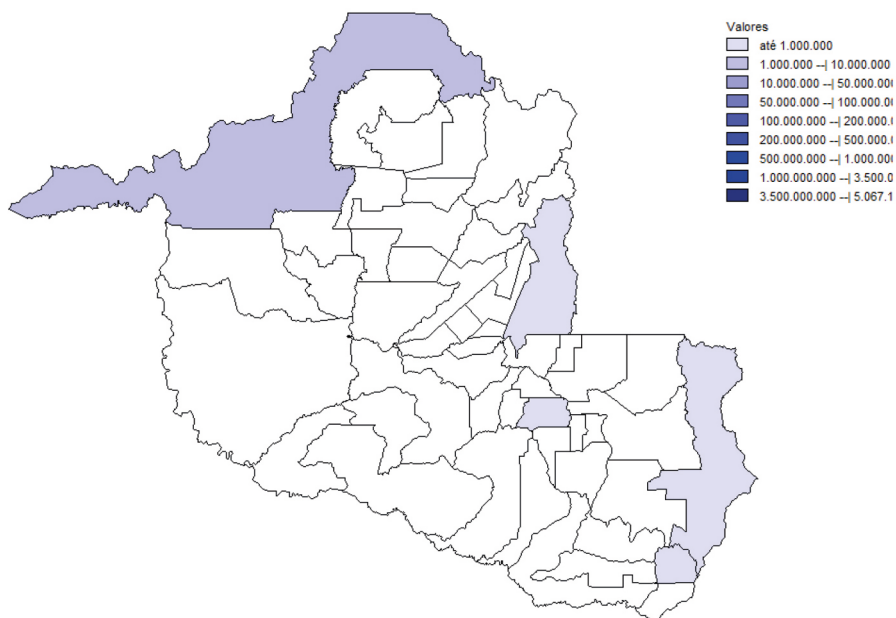
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.21
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Rio Grande do Norte (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

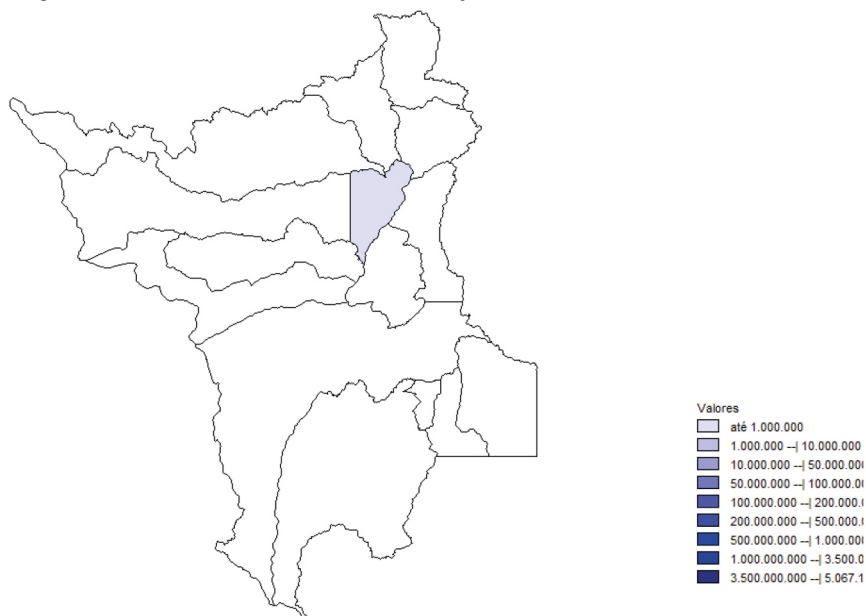
MAPA A.22
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Rondônia (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.23

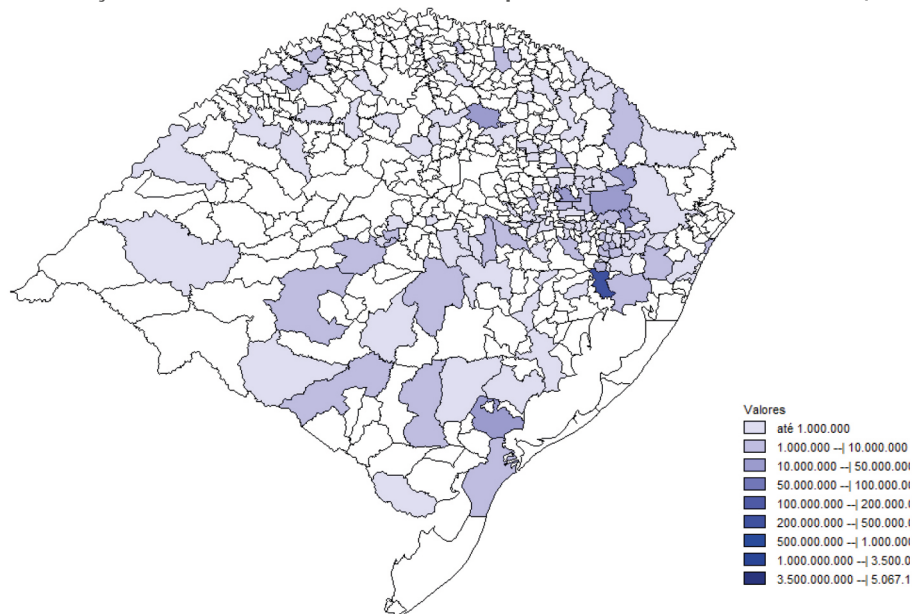
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Roraima (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

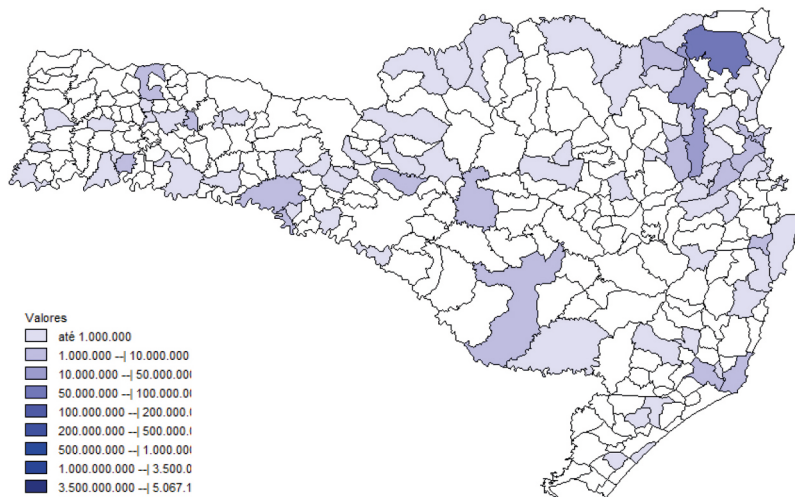
MAPA A.24

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Rio Grande do Sul (1995-2014)



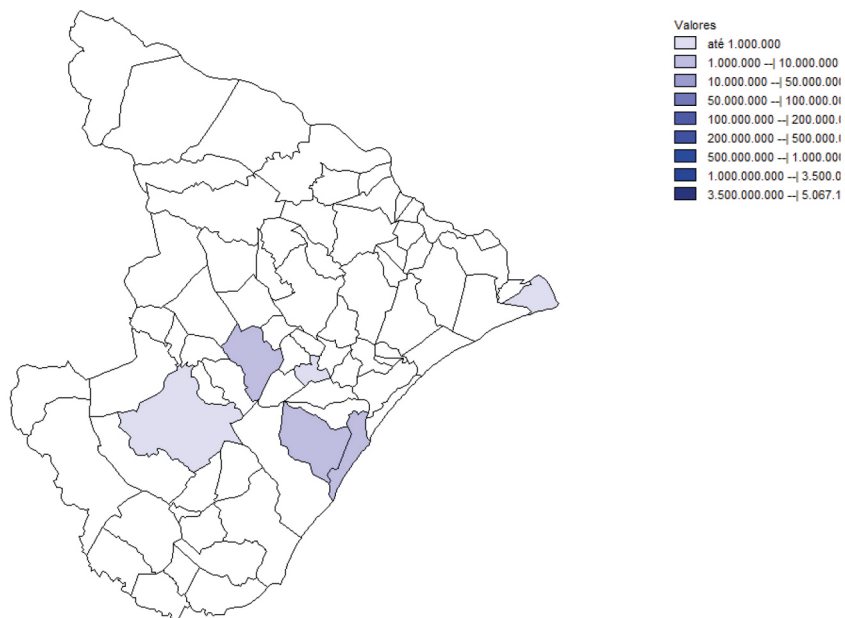
Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.25
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Santa Catarina (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

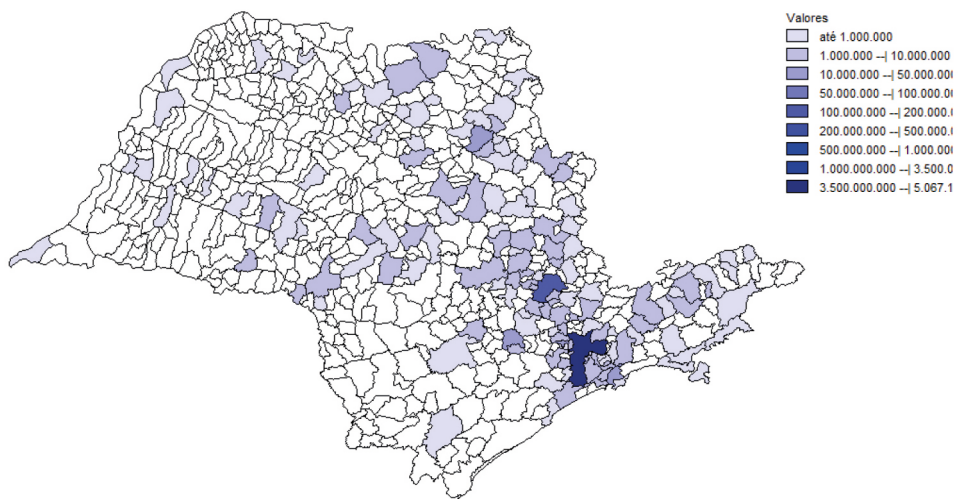
MAPA A.26
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Sergipe (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.27

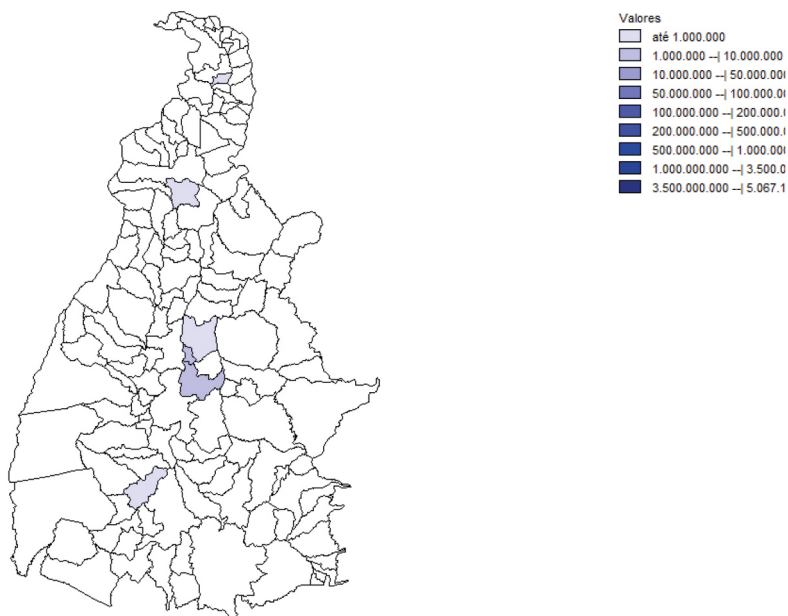
Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – São Paulo (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

MAPA A.28

Distribuição de recursos dos incentivos fiscais pelo Pronac – Tocantins (1995-2014)



Fontes: Salic e MinC.
Elaboração do autor.

APÊNDICE B

66

TABELA B.1
Dispendios do Sistema Federal de Cultura (SFC) por natureza da despesa (2004-2011)
 (Em R\$)

Grupo de natureza de despesa (GND)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pessoal e encargos sociais	261.307.177	241.455.266	381.510.030	392.272.692	435.002.432	477.326.380	508.270.344	516.095.239
Juros e encargos da dívida	1.736.277	1.854.358	2.171.769	2.576.845	4.395.480	5.394.750	3.762.314	2.007.715
Outras despesas correntes	394.946.998	579.669.250	553.612.506	687.376.092	803.806.758	959.142.261	1.179.834.199	940.231.313
Investimentos	84.174.477	127.953.792	199.470.434	240.611.280	173.459.493	196.757.937	279.820.612	414.398.745
Inversões financeiras	56.208	85.378	1.639.520	25.501.736	72.818.723	124.917.346	74.798.171	199.328.471
Reserva de contingência	-	2.250.758	3.336.953	4.830.604	8.598.119	10.208.862	11.679.931	10.846.633
Total	742.221.137	953.268.801	1.141.741.212	1.353.169.248	1.498.081.004	1.773.747.536	2.058.165.571	2.082.908.116

Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e Sistema Integrado de Dados (Sidor).
 Elaboração do autor.

Obs.: Valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para 2015.

TABELA B.2
Composição dos dispendios do SFC por natureza da despesa (2004-2011)
 (Em %)

GND	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pessoal e encargos sociais	35,21	25,33	33,41	28,99	29,04	26,91	24,70	24,78
Juros e encargos da dívida	0,23	0,19	0,19	0,19	0,29	0,30	0,18	0,10
Outras despesas correntes	53,21	60,81	48,49	50,80	53,66	54,07	57,32	45,14
Investimentos	11,34	13,42	17,47	17,78	11,58	11,09	13,60	19,90
Inversões financeiras	0,01	0,01	0,14	1,88	4,86	7,04	3,63	9,57
Reserva de contingência	-	0,24	0,29	0,36	0,57	0,58	0,57	0,52
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Siafi e Sidor.
 Elaboração do autor.

Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA para 2015.

TABELA B.3
Dispêndios do SFC por modalidade da despesa (2004-2011)

Modalidade de Aplicação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Transf. a Est. e ao DF	9.124.132	29.273.090	53.161.230	138.051.754	154.920.245	114.297.498	119.549.669	151.450.849
Transf. a Municípios	47.927.277	56.928.801	109.251.650	121.132.935	52.143.884	122.337.469	131.381.164	339.248.626
Transf. a Inst. Privadas	80.057.831	147.154.597	147.333.880	193.301.462	155.789.796	274.485.036	437.265.518	38.372.380
Transf. Inst. Priv./Fluorat.	15.070.896	19.531.112	16.280.460	21.522.311	14.700.827	16.252.636	14.492.569	11.099.209
Transferências ao Exterior	16.952.587	48.007.984	27.947.097	30.759.453	41.809.229	13.455.502	13.743.591	29.063.774
Aplic. Diretas	573.088.418	652.373.215	737.655.765	798.182.628	1.023.651.070	1.171.546.285	1.279.051.337	1.445.561.366
Aplic. Direta Org. F. Entidades	-	-	50.111.131	50.218.702	55.065.955	61.373.113	62.681.725	68.111.910
Total	742.221.141	953.268.799	1.141.741.213	1.353.169.245	1.498.081.006	1.773.747.538	2.058.165.572	2.082.908.116

Fontes: Sfiati e Sifior.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA para 2015.

TABELA B.4
Composição dos dispêndios do SFC por modalidade da despesa (2004-2011)
(Em %)

Modalidade de Aplicação	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Transf. a Est. e ao DF	1,2	3,1	4,7	10,2	10,3	6,4	5,8	7,3
Transf. a Municípios	6,5	6,0	9,6	9,0	3,5	6,9	6,4	16,3
Transf. a Inst. Privadas	10,8	15,4	12,9	14,3	10,4	15,5	21,2	1,8
Transf. Inst. Priv./Fluorat.	2,0	2,0	1,4	1,6	1,0	0,9	0,7	0,5
Transferências ao Exterior	2,3	5,0	2,4	2,3	2,8	0,8	0,7	1,4
Aplic. Diretas	77,2	68,4	64,6	59,0	68,3	66,0	62,1	69,4
Aplic. Direta Org. F. Entidades	-	-	4,4	3,7	3,7	3,5	3,0	3,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Sfiati e Sifior.
Elaboração do autor.
Obs.: Valores corrigidos pelo IPCA para 2015.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Leonardo Moreira Vallejo

Revisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Alice Souza Lopes (estagiária)

Amanda Ramos Marques (estagiária)

Isabela Monteiro de Oliveira (estagiária)

Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)

Lauane Campos Souza (estagiária)

Lynda Luanne Almeida Duarte (estagiária)

Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

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

Tel.: (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

ISSN 1415-4765



9 771415 476001