

O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS CULTURAIS – 1995 A 2002¹

¹ Frederico Augusto Barbosa da Silva, Técnico de Planejamento e Pesquisa --DISOC/IPEA.

1. INTRODUÇÃO	3
2. CONCEITUAÇÃO E ANTECEDENTES.....	3
3. A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA CULTURA.....	5
3.1. RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS.....	6
4. RECURSOS PÚBLICOS ORÇAMENTÁRIOS TOTAIS – A DISTRIBUIÇÃO DO GASTO CULTURAL ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO E AS HETEROGENEIDADES REGIONAIS ..	11
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	15
6. ANEXOS	18
7 BIBLIOGRAFIA	24

1. INTRODUÇÃO

Os recursos orçamentários destinados às políticas públicas federais de cultura sempre foram um dos menores da República, concorrendo com outras áreas, que também enfrentam acúmulo de problemas e demandam recursos. Como forma de remediar essa situação foram criados dispositivos de financiamento, incluindo as legislações de incentivos fiscais (conhecidas como leis do mecenato e do audiovisual), com o objetivo de estimular o aporte de recursos adicionais das empresas para a área. Aos recursos orçamentários deveriam ser somados aqueles provenientes dos incentivos. Portanto, os recursos do mecenato não deveriam substituir, em princípio, os recursos das instituições públicas, mas somar-se a eles no financiamento das políticas culturais. As instituições públicas de cultura proporcionam serviços culturais permanentes que não devem estar sujeitos às motivações empresariais, mas ao mesmo tempo o poder público pode e deve delimitar o campo onde o co-financiamento é possível e desejável.

Dimensionar e analisar os dispêndios culturais do Estado é uma maneira de quantificar o esforço e a qualidade da atuação pública no fomento e apoio a certas necessidades culturais, avaliando se ele é adequado e suficiente. A construção de um Sistema de Financiamento Cultural deve dispor de indicadores e de acompanhamento oportuno, capaz de avaliar o desempenho das sucessivas políticas, se elas atingiram seus objetivos declarados, dos meios que acionaram para atingi-los e dos resultados alcançados, enfim, do esforço do setor público. A geração de informações transparentes, confiáveis e úteis à administração pública e à sociedade é função fundamental na busca de soluções para alguns dos problemas sociais e culturais relevantes presentes nas diversas conjunturas sociais, políticas e econômicas.

Especificamente no que diz respeito ao financiamento cultural, interessa-nos subsidiar a discussão para o alcance dos seguintes objetivos: descrever os mecanismos e a estrutura do financiamento federal à cultura, isto é, o papel dos recursos públicos federais e das leis de incentivo; caracterizar as heterogeneidades regionais quanto aos recursos públicos das diversas esferas de governo destinados para a área; dimensionar e analisar os recursos federais. Mas em primeiro lugar é importante conhecer um pouco da evolução jurídico-política da área cultural federal.

2. CONCEITUAÇÃO E ANTECEDENTES

As políticas públicas de cultura no Brasil estão determinadas pela condição de direito cultural, inscrita na Constituição Federal de 1988, mas algumas das instituições datam do século XIX, com a Biblioteca Nacional, outras do início do século XX, caso do Iphan, criado como um dos núcleos da política cultural do Estado Novo. O Ministério da Cultura foi instituído como instrumento na realização desses direitos, herdando das políticas culturais anteriores equipamentos e instrumentos institucionais pouco adequados à consecução de políticas de abrangência nacional.

Na última década a área pública de cultura fez um esforço de consolidação institucional e um dos seus pilares foi a constituição e aperfeiçoamento de mecanismos de financiamento, em especial através do Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC), que dispõe de mecanismos orçamentários e extra-orçamentários (fundos de investimento e incentivos fiscais) de financiamento. A partir de 2001 agregou-se a esse esforço a constituição do Programa Nacional de Desenvolvimento do Cinema (PRODECINE), que contém um fundo para o cinema com recursos vinculados e, agora, no Governo Lula, discute-se intensamente reformas e aperfeiçoamentos das legislações de incentivo e a criação de novas fontes de financiamento. Também se discute o redirecionamento da atuação pública na área, com a revisão do papel do Estado, com redesenho de instituições históricas e criação de outras com o objetivo de implementação de políticas nacionais de cultura. Aqui não é lugar de explorar essas orientações, no entanto, é importante descrever em linhas amplas alguns dos marcos históricos das políticas culturais (consultar Quadro 1, no anexo).

A *Lei Sarney* - de nº 7.505 de 02 de julho de 1986 - foi a primeira lei de incentivo cultural no Brasil e foi objeto de inúmeras controvérsias; a principal delas, a falta de dispositivos que exigissem aprovação técnica de projetos. A lei exigia apenas registro junto ao Minc, mas não dispunha de critérios para a tipificação do caráter cultural da entidade. Apenas estar cadastrada no Minc permitia o abatimento nos impostos devidos. A Lei não dispunha de sistemática para a aprovação de projetos, além de não estar dotada de mecanismos de controle, pois não estabelecia critérios de relevância ou equidade na distribuição dos recursos, nem dispunha de sistemática de monitoramento da execução. Projetos sem problemas de financiamento por parte de outras fontes ou sem relevância pública, outros de caráter estritamente comercial e, ainda aqueles sem caráter cultural, puderam fazer uso da *Lei Sarney*.

A lei durou até 1990 quando o governo Collor adotou rígido plano de contenção de gastos, revisou benefícios fiscais e suspendeu muitos deles. A Medida Provisória (MP) - de nº 8.034 - alterou a legislação do Imposto de Renda e suspendeu vários tipos de benefícios concedidos a pessoas jurídicas - dentre elas aquelas da *Lei Sarney*, decisão convenientemente, justificada e embasada na convicção de que o mercado poderia substituir o papel público de fomentador da atividade cultural. Ainda no Governo Collor em meio a mudanças conjunturais, foi sancionada a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, elaborada pelo então secretário de cultura, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet.

A *Lei Rouanet*² restabeleceu princípios da *Lei Sarney*, além de instituir o que viria a compor a estrutura central de financiamento federal dos projetos da área cultural – o Programa Nacional de Apoio à Cultura (*PRONAC*). Se a *Lei Sarney* era muito liberal a *Lei Rouanet* foi criticada pela rigidez de critérios e dificuldades em sua operacionalização. Estabeleceu níveis baixos de dedução e não permitiu a remuneração de agenciadores de projetos para intermediar as relações entre o setor cultural e o setor público. Entretanto, a *Lei Rouanet*, não apenas apontou, mas deu os primeiros passos no caminho de uma lei de incentivo que valoriza e estimula a produção e preservação cultural e ao mesmo tempo se preocupa com a aplicação de critérios públicos na utilização dos recursos disponíveis.

Como especificado no § 1º do art. 18 da Lei nº 8.313, os contribuintes poderiam deduzir do IR quantias investidas em projetos – previamente aprovados pelo Minc – referentes aos seguintes segmentos: (i) artes cênicas; (ii) preservação do patrimônio cultural material e imaterial; (iii) livros de valor artístico, literário ou humanístico; (iv) circulação de exposições de artes visuais; (v) doações de acervos para bibliotecas públicas, museus, arquivos públicos e cinematecas, bem como treinamento de pessoal e aquisição de equipamentos para a manutenção desses acervos; (vi) produção de obras cinematográficas e vídeo-fonográficas de curta e média metragem e preservação e difusão do acervo audiovisual; e (vii) música erudita ou instrumental.

Nos termos dessa lei, os projetos a serem aprovados pelo Minc, ou por instituição delegada pelo mesmo, deveriam obedecer tanto aos propósitos do *PRONAC*, quanto ao princípio da não concentração por segmento e por beneficiário, a ser aferido pelo montante de recursos, pela quantidade de projetos, pela respectiva capacidade executiva e pela disponibilidade do valor absoluto anual de renúncia fiscal. Por outro lado, os projetos enquadrados nos objetivos desta lei não poderiam ser julgados subjetivamente quanto ao seu valor artístico ou cultural.

O Decreto nº 1.494, de 17 de maio de 1995 alterou a *Lei Rouanet*, tornando-a mais prática e viável. Os percentuais para abatimento aumentaram (de 2% para 6%), e também foi estendida a

² A *Lei Rouanet* foi regulamentada pelo Decreto 1.494, de 17 de maio de 1995. Foi alterada originariamente pela Medida Provisória nº 1.589, de 24 de setembro de 1997, que após uma série de reedições foi transformada na Lei nº 9.874, de 23 de novembro de 1999.

todas as pessoas jurídicas a possibilidade de deduzir do imposto devido investimentos - antes desse decreto apenas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real podiam abater gastos realizados em cultura. E, talvez, tão importante quanto os percentuais de dedução do imposto, foi o reconhecimento do agente cultural, intermediário entre o artista e empresário, permitindo despesas com a sua contratação. Esse expediente reconheceu a necessidade de certas habilidades de planejamento, elaboração de projetos e prestação de contas, entre as competências que não se devem esperar dos artistas, mas que são imprescindíveis na gestão econômica das atividades culturais.

3. A ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA CULTURA

A área pública federal de cultura vivenciou momentos singulares na década de 90. Nos primeiros anos, durante o governo Collor, o Ministério da Cultura foi extinto em nome do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e da contenção de gastos, quando também foram extintas as leis de incentivo. A Lei nº. 8.028, de 12 de abril de 1990 transformou o Ministério da Cultura em Secretaria diretamente vinculada à Presidência da República, mas essa situação durou pouco e, em de 1991, já sob constrangimentos de nova conjuntura política, as leis de incentivo foram reorganizadas e, ao final de 1992, o Ministério da Cultura foi reinstituído pela Lei nº. 8.490. A reação política teve desdobramentos imediatos, seguidos de um período instável do ponto de vista econômico e institucional, sendo esse o contexto em que ressurgem e se articulam mecanismos para o aproveitamento dos recursos do *marketing* institucional das empresas na cultura.

As leis de incentivos enfrentaram diversas dificuldades na sua implementação inicial e depois de 1995 conheceram processo de ajustamento e redesenho de alguns dos seus critérios. O financiamento na área cultural tem três leis de referências. A *Lei n.º 313*, de dezembro de 1991 - a Lei Rouanet - atualizada pelo Decreto 1.494, de maio de 1995 criou o **Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)**. Sua implementação se deu através de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC); os Incentivos a Projetos Culturais; e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), ainda pouco efetivo, em forma de condomínio, sem personalidade jurídica e constituído por quotas, emitidas sob forma nominativa e escritural e sujeita à Lei n.º 6.385, de dezembro de 1976, que dispõem sobre o mercado de valores mobiliários. O Fundo é sujeito às regulamentações da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e ao regime tributário definido pela Secretaria da Receita Federal;

A outra é a *Lei nº 8.685 - Lei do Audiovisual* -, de julho de 1993, foi modificada pela Lei nº 9.323, de dezembro de 1996. Tem a mesma lógica dos incentivos fiscais e destina-se a projetos cinematográficos de produção independente e outros projetos da área do audiovisual de exibição, distribuição e infra-estrutura técnica.

Finalmente, o terceiro instrumento legal é a *MP Nº. 2.228*, de setembro de 2001, que criou o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine)**, a Agência Nacional do Cinema (Ancine) e o Fundo de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcine). Esse fundo é similar em vários aspectos ao Ficart.

Portanto, o sistema de financiamento cultural se dá por três mecanismos:

- Os *Recursos orçamentários*, onde estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura (FNC) e que se somam aos recursos orçamentários das Instituições Federais de Cultura (Minc, institutos e fundações);
- Os *Incentivos Fiscais* que facultam às pessoas físicas e jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos para doação e apoio direto a atividades

culturais. Uma parte desses recursos é recurso fiscal que o Estado deixa de arrecadar, a outra é um montante de recursos adicionais próprios das empresas;

- Os *Fundos de Investimento*: Ficart e Funcine, regulados pela CVM.

Os fundos de investimento foram pouco efetivos até o momento, embora guardem grande potencial para o aporte adicional de recursos para a cultura. Sendo que esses fundos merecem análises particulares, não serão aqui objetos de atenção, então o foco recairá nas duas primeiras fontes, os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Entretanto, a análise excetua os recursos da Ancine e do Prodecine³, até início de 2003 fora do âmbito de atuação do Ministério da Cultura, já que estava na estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

Antes de passar ao dimensionamento e evolução dos recursos relevam-se algumas medidas, tanto no que se refere aos recursos orçamentários, quanto incentivados:

Contingenciamentos sucessivos de recursos orçamentários;

- Elevação dos recursos orçamentários do FNC com o aumento de alíquota 1% para 3% da fonte concurso de prognósticos em 2001;
- Aumento da dedução do imposto de renda para 100% dos recursos incentivados em diversos segmentos em 1997; depois, em 2001, extensão da dedução para outros e sem que *os incentivos pudessem ser deduzidos das despesas operacionais*. Os segmentos contemplados: i) artes cênicas; ii) livros de valor artístico, literário ou humanístico; iii) música erudita ou instrumental; iv) circulação de exposições de artes plásticas; v) doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus (MP n^o 1589/97, convertida na Lei n^o 9.874/99)⁴.

3.1. RECURSOS PÚBLICOS E PRIVADOS

Nos primeiros anos do governo Fernando Henrique Cardoso houve um alavancamento dos recursos em relação ao governo Itamar Franco, e nos anos seguintes - a partir de 1995 - os recursos orçamentários mantiveram-se relativamente estáveis com crescimento em torno de 1% ao ano no período, sendo que as maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1997/1998 e em 2002, ano da eleição do Governo Lula, com uma queda de 23% em relação ao ano 2001 e 6,8% em relação a 1995. A Tabela 1 apresenta o comportamento dos recursos orçamentários e dos incentivos fiscais.

TABELA 1 - CULTURA – MINC E INCENTIVOS FISCAIS – 1995 A 2002

³ Para maiores informações, consultar o Relatório de Gestão de 2002 e 2003 da Agência Nacional do Cinema, disponível em <http://www.ancine.gov.br>.

⁴ Persistem modalidades sem dedução integral, consultar Políticas Sociais – *Acompanhamento e Análise*, n^o 7, IPEA, Brasília (DF), agosto de 2003.

Ano	Minc (adm direta e indireta)	var. 1995=100	tx cresc. anual	Incentivos	var. 1995=100	tx cresc. anual	Total	var. 1995=100	tx cresc. anual	Participação recursos org. no total
1995	399.740	100	-	429.110	100	-	828.850	100	-	48,2
1996	449.259	112,4	1,1	404.844	94,3	0,9	854.103	103,0	1,0	52,6
1997	452.379	113,2	1,0	636.152	148,2	1,6	1.088.531	131,3	1,3	41,6
1998	412.370	103,2	0,9	579.637	135,1	0,9	992.007	119,7	0,9	41,6
1999	437.372	109,4	1,1	481.649	112,2	0,8	919.020	110,9	0,9	47,6
2000	456.153	114,1	1,0	536.329	125,0	1,1	992.481	119,7	1,1	46,0
2001	485.427	121,4	1,1	632.200	147,3	1,2	1.117.627	134,8	1,1	43,4
2002	372.446	93,2	0,8	421.716	98,3	0,7	794.162	95,8	0,7	46,9
Total	3.465.146	-	1,0	4.121.636	-	1,0	7.586.782	-	1,0	45,7

Fonte: SIAFI/SIDOR/IPEA; MINISTÉRIO DA CULTURA, VALORES DE DEZEMBRO DE 2004.

Os recursos da modalidade “incentivo fiscal” também sofreram oscilações. A partir de 1995 as leis de incentivo foram sucessivamente alteradas, o que gerou aporte de recursos e algumas distorções com relação aos objetivos iniciais, em especial com a redução do aporte de recursos próprios das empresas, como se verá mais à frente. O aumento dos recursos coincide com a dedução de 100% em 1997 e 2001 e os momentos de queda seguem o padrão das crises, mas a queda dos recursos incentivados é maior do que a verificada para os recursos orçamentários.

As empresas que apoiam projetos através das leis de incentivo pagam menos impostos. Em alguns casos, além do abatimento do IR também é permitida a dedução do incentivo das despesas operacionais, reduzindo a base de tributação da Contribuição Sobre o Lucro Líquido e até a devolução de impostos pela Receita Federal (a lei do audiovisual faculta essa possibilidade). Em qualquer caso, esse mecanismo dificulta o acompanhamento da aplicação de recursos e dos montantes que o poder público deixa de arrecadar. Em princípio, *o apoio a projetos via incentivo deveria significar que o incentivador coloca recursos próprios adicionais*, aliás, esse é o objetivo dessas leis. Quer dizer, a renúncia fiscal não deveria ser integral, mas o poder público brasileiro abriu essa possibilidade.

Os recursos financiados pelas leis de incentivo praticamente correspondem a mais da metade dos recursos públicos federais. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 17.356 projetos apresentados entre 1996 e 2000, 77,5% foram aprovados e destes apenas 30% conseguiram captação⁵. Ainda assim, deve-se ressaltar que as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – apenas uma empresa estatal participou com aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002. Esse foi o padrão recorrente durante toda a década; além disso, os recursos concentraram-se em poucas empresas, sendo que 17 delas responderam por 61% dos recursos incentivados (2002); e, ainda concentram-se na região sudeste (84% em média, no período).

No que se refere aos recursos incentivados, podemos separá-los em: renúncia fiscal (os impostos que deixam de ser arrecadados) e “dinheiro novo” (a parte adicional dos empresários). A Tabela 2 mostra que a parte pública dos incentivos cresceu ao longo do período e que, mesmo em períodos de crise, se manteve em crescimento.

Por outro lado, o adicional dos empresários declinou sem parar, tanto em relação ao total da modalidade “incentivos fiscais”, quanto nos recursos totais destinados à cultura. Em 2002 a participação era de apenas 14,5% (em 1997 era de 64,7%).

⁵ Consultar Reis, Ana Carla Fonseca, Marketing Cultural e Financiamento da Cultura, *Ed. Pioneira Thomson Learning*, SP, 2003.

TABELA 2: DISPÊNDIOS PÚBLICOS CULTURAIS – INCENTIVOS FISCAIS, RENÚNCIA E ADICIONAL DO EMPRESÁRIO, 1995-2002 (*) R\$ mil

Ano	Incentivos	var. 1995=100	tx cresc. anual	Renúncia	var. 1995=100	tx cresc. anual	Adicional do empresário no incentivo	var. 1995=100	tx cresc. anual	Partic. nos recursos incentivados	Partic. Nos recursos totais (incentivos + orçamento)
1995	429.110	100	-	145.443	100	-	283.667	100	-	66,1	34,2
1996	404.844	94	0,9	133.503	91,8	0,9	271.341	95,7	1,0	67,0	31,8
1997	636.152	148	1,6	208.680	143,5	1,6	427.472	150,7	1,6	67,2	39,3
1998	579.637	135	0,9	242.575	166,8	1,2	337.063	118,8	0,8	58,2	34,0
1999	481.649	112	0,8	252.229	173,4	1,0	229.420	80,9	0,7	47,6	25,0
2000	536.329	125	1,1	350.551	241,0	1,4	185.777	65,5	0,8	34,6	18,7
2001	632.200	147	1,2	406.911	279,8	1,2	225.289	79,4	1,2	35,6	20,2
2002	421.716	98	0,7	321.840	221,3	0,8	99.876	35,2	0,4	23,7	12,6
Total	4.121.636	-	1,0	2.061.732	-	1,1	2.059.904	-	0,9	50,0	27,2

Fonte: SIAFI/SIDOR, Ministério da Cultura, elaboração Ipea.

(*) Valores deflacionados para dezembro 2004.

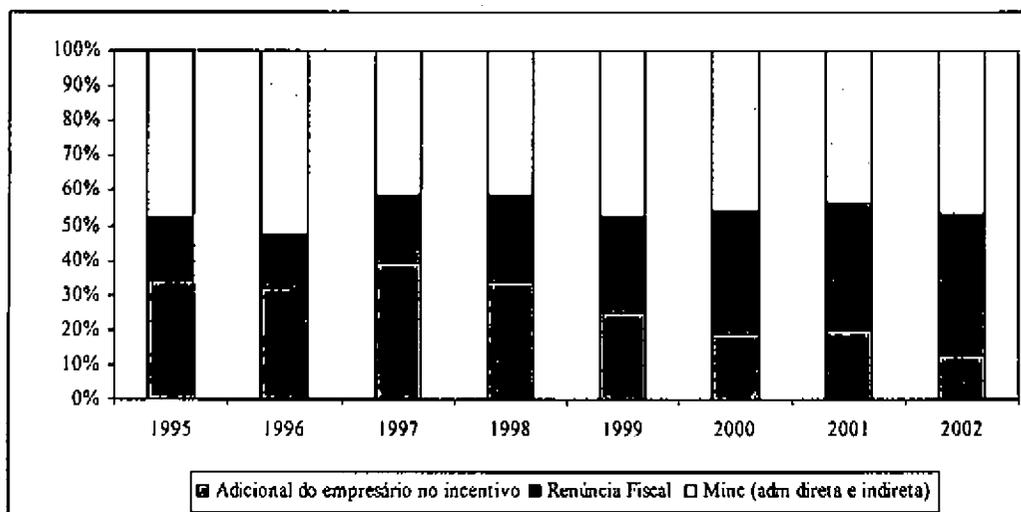
A taxa de variação média é reveladora. Os incentivos fiscais totais cresceram a uma média anual de 1%, chegando em 2001 a R\$ 632,2 milhões – embora em 2002 esses recursos tenham sido menores do que em 1995-; enquanto isso a renúncia fiscal teve a taxa de variação média anual de 1,1%, sendo que apenas em 2002 observamos um valor menor do que aquele do ano imediatamente anterior, ou seja, o crescimento da renúncia fiscal foi constante durante o período.

O adicional do empresário, o que os especialistas chamam de “dinheiro novo”, decresceu durante o período. Correspondiam a 66% dos recursos incentivados em 1995 e declinaram para uma participação de 23,7% em 2002, sendo que a taxa média anual de crescimento foi de 0,9% no período. Em 1995 o adicional do empresário estava na ordem de R\$ 283,6 milhões e em 2002 caíram para R\$ 99,8 milhões. Em comparação com os recursos totais (incentivados +orçamentários) chegam a 2002 com participação de 12,6% em contraste com a participação de 34,2% em 1995.

No entanto, dos R\$ 4.121,6 bilhões aportados à cultura pelo mecanismo do incentivo fiscal, R\$ 2,06 foi de renúncia (50%) e a outra metade é representada pelo adicional do empresário como mostrou a Tabela 2.

O Gráfico 1 apresenta o comportamento da complementaridade entre os recursos.

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS CULTURAIS, 1995-2002.



Fonte: SIAFI/SIDOR/IPEA; Ministério da Cultura (Minc).

Como se visualiza houve aumento da parcela de renúncia fiscal e a diminuição do aporte do adicional de recursos das empresas. Deve-se enfatizar que os incentivos fiscais são ligados ao lucro e minguam no caso de crises econômicas, fatos que pontuaram a década de 1990.

Voltaremos à análise do comportamento dos recursos orçamentários federais de forma mais detida na seção 4 seguinte desse estudo. No momento, para situar a composição das fontes públicas e privadas assinalamos alguns dos aspectos mais relevantes dessa complementaridade. Vejamos a Tabela 3.

TABELA 3: DISPÊNDIOS PÚBLICOS CULTURAIS – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA, 1995-2002 (*) R\$ mil

Ano	Adm. Direta				Adm. Indireta			
	Minc+ FNC	Número índice 1995=100	tx crescimento anual	Participação no total	Instituições Vinculadas	Número índice 1995=100	tx: crescimento anual	Participação no total
1995	140.833	100	-	35,2	258.900	100	-	64,8
1996	192.079	136	1,36	42,8	257.173	99	0,99	57,2
1997	187.771	133	0,98	41,5	264.600	102	1,03	58,5
1998	169.245	120	0,90	41,0	243.117	94	0,92	59,0
1999	193.809	138	1,15	44,3	243.563	94	1,00	55,7
2000	227.805	162	1,18	49,9	228.347	88	0,94	50,1
2001	262.596	186	1,15	54,1	222.831	86	0,98	45,9
2002	162.821	116	0,62	43,7	209.621	81	0,94	56,3
Total	1.536.958	-	1,05	44,4	1.928.152	-	0,97	55,6

Fonte: SIAFI/SIDOR/IPEA; Ministério da Cultura.

(*) Valores deflacionados pelo IGDP-DI médio anual (valores de dezembro 2004).

A Tabela 3 separa a execução orçamentária em Administração Direta (Minc e Fundo Nacional de Cultura) e Administração Indireta (Iphan, FCP, Funarte, Casa de Rui Barbosa). A administração direta apresenta uma taxa de crescimento médio anual de 1,05%. Em nenhum ano teve execução inferior a 1995 e sua participação nos recursos do Sistema Minc aumentou de 35,2% em 1995 para 43,7% em 2002.

A Administração Indireta, por sua vez, tem uma participação média de 55,6% nos recursos do Sistema Minc, um nível inferior à participação de 64,8% em 1995. Os recursos foram sempre inferiores aos recursos de 1996 (em 2002 eram 19% menores do que em 1995).

Por sua vez, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) teve seus recursos aumentados no período. Em 2001 o FNC era quase o triplo de 1995. O crescimento médio anual do fundo foi de 1,2%. Então, pode-se dizer que o FNC, mesmo com os contingenciamentos, foi o dispositivo central para compensar o comportamento declinante dos recursos orçamentários. Os recursos de algumas instituições federais da administração indireta praticamente apenas cobrem despesas administrativas e de pessoal, e no geral, os recursos para financiar outras atividades são insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Em certos casos, os projetos dessas instituições foram financiados pelos recursos do FNC (a outra metade dos recursos do fundo é constituída por transferências a municípios e a instituições privadas).

Os cortes e contingenciamentos afetaram as instituições federais, tendo o FNC sido especialmente atingido, mesmo assim compensou, em parte, a perda de recursos daquelas instituições⁶. Pode-se afirmar que as instituições federais, em que se pese as tentativas de manutenção dos níveis de custeio, foram mantidas com o mínimo de oxigênio para a sobrevivência. Todas as iniciativas de ajustamento dessas instituições se deram com níveis muito altos de restrição financeira.

⁶Sobre o FNC consultar *Fundo Nacional de Cultura (FNC): Situação Atual e Possibilidades de Aprimoramento*, Barbosa da Silva F.A. e Chaves, J. V., Ipea, BsB, 2005, mimeo

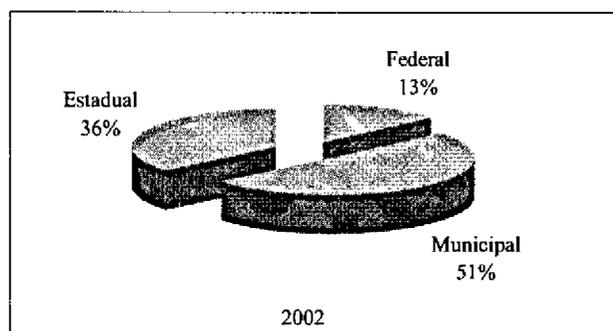
4. RECURSOS PÚBLICOS ORÇAMENTÁRIOS TOTAIS – A DISTRIBUIÇÃO DO GASTO CULTURAL ENTRE AS ESFERAS DE GOVERNO E AS HETEROGENEIDADES REGIONAIS

Delimitar o campo cultural e suas fronteiras é algo controverso, tanto quanto afirmar o que deve ser a atuação institucional na área. Alguns dizem que a cultura não deve estar sob estímulo institucional, em especial do Estado. Alegam a possibilidade de se perderem os significados culturais como elementos constitutivos da criatividade e espontaneidade cultural. Também argumentam que a intervenção asfixia a criatividade. Outros admitem que a cultura é um bem que deveria estar disponível a todos de forma universal, e por essa razão o papel das instituições públicas como garantidoras desse direito. Assim, as atribuições e políticas culturais são percebidas de forma heterogênea nos diversos espaços administrativos e sociais. Contornaremos esse campo de controvérsias, deixando registradas as dificuldades na delimitação dessa área. Em seguida dimensionam-se os dispêndios culturais e a participação das esferas de governo no financiamento orçamentário da cultura.

Não há legislação específica que trate da repartição de responsabilidades ou competências no investimento e financiamento de ações pelos entes de governo na área cultural. A legislação brasileira afirma, de forma geral, a importância do setor público em todas as suas dimensões no fomento à produção, difusão e preservação cultural. Ao longo do tempo, estados e municípios, por intermédio de suas Secretarias, Fundações e órgãos setoriais, vêm aumentando suas participações na gestão e fomento das atividades na área cultural⁷.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta a participação das três esferas de governo nos dispêndios públicos culturais. Nota-se a importância dos dispêndios municipais, em 2002.

GRÁFICO 2 – DISPÊNDIOS CULTURAIS POR ESFERA DE GOVERNO - 2002



Fonte: STN/SIAFI/SIDOR, valores de 2002.

A esfera municipal de governo foi responsável por aproximadamente R\$ 1 bilhão, em 2002, desempenhando papel fundamental no fomento da vida cultural. Esse montante representa 51% dos

⁷ Os dispêndios administrativos e de pessoal dos governos estaduais e municipais não foram aferidos e correspondem à função cultura, mas a julgar pelas características das instituições federais, imagina-se, seriam maiores em pelo menos 20%. Os dispêndios do nível federal correspondem aos dispêndios do Ministério da Cultura

dispêndios totais, significativamente superiores ao aporte dos estados, que alcançou 36%. Observa-se que a participação relativa federal nos dispêndios culturais é bastante reduzida.

A Tabela 4, a seguir, apresenta esses dispêndios culturais também desagregados por Grandes Regiões e Unidades da Federação.

A participação municipal nos dispêndios culturais é mais significativa nas regiões Sudeste e Sul, onde ultrapassa 60%, enquanto, na região Nordeste, é responsável por mais da metade dos recursos aplicados. Por sua vez, a participação dos estados é relativamente mais importante nas regiões Norte e Centro-Oeste.

Outro aspecto relevante é a concentração dos recursos na região Sudeste, que alcança 54% do total dos dispêndios municipais e 42% dos estaduais. Essa região também é a principal beneficiária da transferência de recursos federais.

Não nos alongaremos na análise dos dados apresentados na Tabela 4. Note-se, entretanto, que o comportamento dos dispêndios municipais e estaduais em relação à média regional é variável. E assinala-se a importância dos níveis estaduais e municipais na maior parte das regiões, o que nos leva a inferir, por um lado, questões a respeito das heterogeneidades e desigualdades regionais e, por outro, a insuficiência dos recursos federais no financiamento cultural.

Nesse último caso, os papéis do governo federal poderiam ser redefinidos para ganhar a função de coordenação e capacitação de pessoal ligado a atividades culturais ou deveria ser redimensionado quanto à abrangência de sua atuação para traduzir sua importância efetiva na realização de direitos culturais e na promoção da igualdade de acesso aos bens culturais⁸.

⁸ Para uma análise das informações apresentadas na Tabela 1 ver Barbosa da Silva, F.A. NOTAS SOBRE O SISTEMA NACIONAL DE CULTURA, Ipea, Brasília, 2004.

TABELA 4 Dispendios Culturais por Nível de Governo, Grande Região e Estados em 2002;

REGIÃO/UF	Federal (A)	% do Total	Municipal (B)	% do Total	Estadual (C)	% do Total	Total D = A+B+C	Municípios de capital (E)	Capitais no total de munic.(E/B)	Capitais no total cultural
AC	48	0,6	1.149	13,3	7.430	86,1	8.628	606	52,8	7,0
AM	300	0,4	33.110	41,0	47.270	58,6	80.680	7.215	21,8	8,9
AP	0	-	313	6,0	4.866	94,0	5.179	148	47,2	2,9
PA	350	0,6	16.734	29,1	40.336	70,2	57.421	6.413	38,3	11,2
RO	319	25,3	759	60,2	184	14,6	1.261	83	10,9	6,6
RR	0	-	7.435	83,3	1.488	16,7	8.923	7.177	96,5	80,4
TO	-	-	5.513	84,1	1.039	15,9	6.552	2.534	46,0	38,7
Norte	1.017	0,6	99.501	36,7	101.574	62,7	162.092	24.176	40,6	14,9
AL	0	-	14.271	70,0	6.105	30,0	20.375	4.196	29,4	20,6
BA	50	0,0	64.065	50,2	63.458	49,7	127.573	4.678	7,3	3,7
CE	560	0,7	26.342	31,4	57.078	68,0	83.979	4.724	17,9	5,6
MA	100	0,2	15.458	38,2	24.860	61,5	40.418	9.206	59,6	22,8
PB	90	0,5	13.849	76,8	4.097	22,7	18.036	-	-	-
PE	1.118	1,4	61.042	78,4	15.675	20,1	77.836	12.949	21,2	16,6
PI	98	0,7	8.460	63,0	4.862	36,2	13.421	3.478	41,1	25,9
RN	0	-	11.755	50,2	11.647	49,8	23.402	1.559	13,3	6,7
SE	50	0,3	11.576	69,5	5.029	30,2	16.655	4.505	38,9	27,1
Nordeste	2.066	0,5	212.547	53,0	186.705	46,5	401.318	45.295	21,3	11,3
DF	1.298	3,6	-	-	35.034	96,4	36.332	-	-	-
GO	1.996	8,2	12.428	51,1	9.901	40,7	24.325	1.454	11,7	6,0
MS	-	-	10.266	37,7	16.965	62,3	27.230	2.920	28,4	10,7
MT	349	4,0	5.315	60,5	3.119	35,5	8.784	533	10,0	6,1
Centro-Oeste	3.643	3,5	33.522	32,5	66.058	64,0	103.224	4.906	14,6	4,8
ES	551	2,7	14.231	70,6	5.378	26,7	20.160	6.102	42,9	30,3
MG	1.509	1,2	97.375	76,5	28.469	22,4	127.352	17.269	17,7	13,6
RJ	24.823	11,5	120.424	55,8	70.598	32,7	215.845	85.006	70,6	39,4
SP	14.212	2,6	329.342	59,9	206.191	37,5	549.744	133.926	40,7	24,4
Sudeste	41.095	4,5	561.372	61,5	310.635	34,0	913.102	242.303	43,2	26,5
PR	3.258	3,7	59.206	67,6	25.121	28,7	87.585	20.224	34,2	23,1
RS	2.363	2,5	58.275	61,5	34.119	36,0	94.757	17.756	30,5	18,7
SC	120	0,2	39.688	78,1	10.983	21,6	50.790	3.335	8,4	6,6
Sul	5.740	2,5	157.169	67,4	70.223	30,1	233.132	41.315	26,3	17,7
Nacional	223.712	100,0	-	-	-	-	223.712	-	-	-
Total	277.273	13,6	1.024.111	50,3	735.195	36,1	2.036.580	674.676	65,9	33,1

Fonte; STN/SIAFI/SIDOR, elaboração IPEA/DISOC (VALORES CORRENTES DE 2002);

(*) A categoria Nacional corresponde a dispêndios federais não regionalizáveis;

4.1 EVOLUÇÃO DOS DISPÊNDIOS FEDERAIS CULTURAIS

A análise da evolução dos dispêndios culturais segundo categoria econômica permite a verificação de algumas tendências importantes. Percebe-se no período uma queda dos recursos destinados a pessoal e encargos, que pode ser explicado em parte pela contenção salarial a que foi submetido o servidor público durante a década de 1990. Os recursos caem sistematicamente de 1995 até o ano 2002, com pequenas recuperações de um ano em relação ao imediatamente anterior como em 1999 e 2002. Entretanto, essas não mudam as tendências de enxugamento desse tipo de dispêndio. Deve-se notar também que em 2002 os recursos de pessoal eram 32% menores do que em 1995.

TABELA 5 – MINC – DISPÊNDIOS POR NATUREZA DA DESPESA (SELECIONADO)

Ano	Pessoal e encargos	taxa variação anual	Aposentados e pensionistas		Outras despesas	
			1995=100	taxa variação anual	1995=100	taxa variação anual
1995	149.008	-	100	33.966	-	100
1996	137.841	0,93	92,5	40.171	1,18	118,3
1997	116.064	0,84	77,9	42.460	1,06	125,0
1998	109.952	0,95	73,8	48.336	1,14	142,3
1999	112.093	1,02	75,2	47.828	0,99	140,8
2000	98.857	0,88	66,3	44.139	0,92	130,0
2001	99.887	1,01	67,0	42.460	0,96	125,0
2002	101.256	1,01	68,0	40.642	0,96	119,7

Fonte: Siafi, elaboração Ipea (VALORES DE DEZEMBRO 2002, CORRIGIDO MÊS A MÊS, IGP-DI)

Por outro lado, os dispêndios com aposentados e pensionistas eram em 2002 quase 20% maiores do que aqueles verificados em 1995. No primeiro mandato de FHC esses dispêndios aumentaram a uma taxa superior a 1% ao ano. No segundo mandato os dispêndios nesse item declinaram.

A rubrica Outras Despesas Correntes, onde se encontram despesas para aquisição de material de consumo e pagamentos a prestadores, apenas foi menor do que em 1995 no último ano da análise – ou seja, em 2002. Embora tenha sofrido oscilações, em alguns anos como em 2001, foi superior em 50% ao de 1995. Uma possível explicação para esse comportamento é a terceirização de serviços. Outra possibilidade, não contraditória com a primeira, é que de fato ocorreu aumento do custeio de atividades finalísticas pelo Minc, seja através da administração direta ou da indireta.

A Tabela 6 apresenta as transferências a municípios e instituições privadas e as aplicações diretas do Minc.

TABELA 6: MINC - TRANSFERÊNCIAS E APLICAÇÕES DIRETAS (selecionadas)

Ano	Aplicações Diretas	% dos dispêndios totais do Minc	taxa variação anual	Transferências a Municípios		Transferências a Instituições privadas	
				1995=100	taxa variação anual	1995=100	taxa variação anual
1995	296.825	86,8	0,0	100	11.421	0,0	100
1996	296.990	77,0	1,00	100,1	26.130	2,29	228,8
1997	310.032	79,6	1,04	104,4	29.110	1,11	254,9
1998	285.733	79,9	0,92	96,3	41.929	1,44	367,1
1999	285.325	77,2	1,00	96,1	50.972	1,22	446,3
2000	290.299	74,6	1,02	97,8	34.096	0,67	298,5
2001	311.881	75,5	1,07	105,1	41.270	1,21	361,4
2002	243.154	78,4	0,78	81,9	22.278	0,54	195,1

Fonte: Siafi, elaboração Ipea (VALORES DE DEZEMBRO DE 2002)

Como se depreende da Tabela 6 as aplicações diretas tiveram uma participação de 86,8% em 1995 e durante a década de 1990 e início de 2000 mantiveram a participação próxima, mas menor do que 80%. Em 2001 atingiu o maior valor absoluto no período, ou seja, R\$ 311,8 milhões. Em vários anos, inclusive em 2002 os valores das aplicações diretas foram inferiores aos de 1995.

Os montantes transferidos para os municípios oscilaram no período, com crescimento e recuos constantes. Entretanto, sempre foram maiores do que em 1995. Em 1999 chegou a R\$ 50,9^o milhões e em 2002 caiu para R\$ 22,2 milhões.

As transferências às instituições privadas tiveram seus montantes maiores do que em 1995 a partir de 1997 e atingiram seu maior montante em 2000 (R\$ 56,8 milhões), sendo que foram maiores que as transferências para os municípios em mais outros dois anos (1995 e 2002).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado se constitui em um sistema de alocação seletiva de recursos para o atendimento de objetivos públicos. Quanto mais claros e legítimos, mais democráticos, governo e sociedade. Também cabe ao Estado, sobretudo por ser um ator importante na área cultural definir suas orientações políticas e a quem destinará os recursos que lhe são próprios. Assim é importante sintetizar alguns aspectos que envolvem a questão do financiamento cultural:

A) A modalidade do incentivo fiscal tal como organizada nos últimos anos faz com que o poder público abra mão da arrecadação e do papel eletivo a respeito da alocação de recursos. A concessão de 100% de incentivo fiscal retirou das empresas a responsabilidade de custear parte dos projetos, como vimos. Com o custo zero no seu investimento o incentivo fiscal é um mero repasse de verbas do Estado e a parceria da iniciativa privada não existe.

B) Em que pese a importância do mecenato nos montantes e nas estratégias de fomento, houve preocupação com a manutenção dos orçamentos federais para a cultura, ao contrário das tendências de contração de recursos orçamentários verificados em outras áreas. O poder público nos dois governos do período abordado não usou o aumento da participação do setor privado como razão e justificativa para a retirada do seu apoio à produção cultural, mas é também verdadeiro que os recursos ainda foram mínimos quando referidos aos objetivos a que instituições públicas de cultura se propõem a enfrentar. O principal mecanismo que compensou a perda de recursos das instituições federais foi o FNC, que passou a financiar projetos de interesse das instituições da administração indireta.

C) O entusiasmo com o aumento dos recursos incentivados esconde um problema grave: que é o fato de que as instituições federais de cultura foram penalizadas com a falta de investimentos e de recursos orçamentários que lhes permitisse a ampliação de suas capacidades de ação cultural.

Com base nos problemas e dificuldades apontados anteriormente, podem-se considerar as seguintes proposições:

D) Com relação aos recursos orçamentários, é importante, mesmo contra a corrente, que sejam resguardados dos contingenciamentos, com especial atenção àqueles destinados a investimentos e ações finalísticas das instituições públicas de cultura. Especial atenção deve ser dada à programação orçamentária da administração indireta que não deve ser dependente dos recursos do FNC.

E) Para a melhoria de gestão dos recursos do Fundo Nacional de Cultura seria importante definir-lhe papéis institucionais mais adequados. É possível e desejável estabelecer plano e política

que constitua referência para o FNC a partir de um Conselho deliberativo e co-gestor. Sua presença permitiria a melhora da execução, do controle social e do compartilhamento de objetivos entre os diversos segmentos e o gestores públicos (federal, estaduais e municipais), além de articular uma rede de apoios na defesa das políticas culturais.

F) Na gestão dos recursos incentivados é possível estabelecer “ações não orçamentárias” no FNC. Essas constituiriam na verdade uma espécie de banco de projetos aprovados pelas instâncias adequadas do Minc e passíveis de captação via incentivos fiscais. O Conselho gestor teria as mesmas atribuições de definição compartilhada de diretrizes e estratégias em um plano de prioridades, tanto para projetos de investimento e serviços culturais permanentes, quanto no financiamento de eventos. O incentivo fiscal a projetos tem uma vantagem, ser extra-orçamentário, e por essa razão não sofre riscos de contingenciamentos. Entretanto, a existência, dentro do funcionamento do FNC, de um plano de prioridades para os recursos incentivados, negociado entre segmentos, entre eles empresas estatais e privadas, gestores públicos e privados, e produtores culturais, possibilitaria harmonizar os diversos interesses em uma orientação geral e diretrizes factíveis de execução no prazo do plano. Esse dispositivo não é incompatível com o atual mecanismo de incentivo fiscal e que pressupõe a livre demanda de projetos. Apenas o complementa, assinalando um rol de projetos a serem priorizados politicamente. Ademais permite organizar o funcionamento do FNC tendo em vista projetos que concorreriam para uma melhor articulação entre os governos federal, estaduais e municipais. Também poderia representar uma associação da marca das empresas com a construção do Sistema Nacional de Cultura e não apenas com projetos culturais isolados.

G) Ainda na melhoria da gestão dos incentivos, é possível o uso racional de alíquotas progressivas como critério de alocação seletiva para os segmentos e regiões. Há que considera que é mais fácil manejar esse instrumento quando referenciado em diretrizes gerais e estáveis em determinado período e compartilhada pelos atores relevantes do setor;

H) Nos aspectos particulares, é possível dizer que a consolidação do sistema de financiamento da cultura no Brasil, apoiada nos incentivos fiscais e nos fundos orçamentários, significou um esforço importante de diversificação de fontes e que representou uma nova proposta para suprir dificuldades de financiamento. Mas, concomitantemente, essa diversificação ocorreu em detrimento de artistas menos conhecidos e das regiões onde os mercados consumidores de cultura são reduzidos e não seduzem os departamentos de marketing empresarial.

I) Além disso, o fracasso das leis de incentivo com relação ao seu objetivo, qual seja, a ampliação dos recursos dos empresários, é relativo: *mesmo no ano em que esses recursos foram menores, ainda assim não poderiam ter sido compensados com recursos do Tesouro*. No ano 2002, quando esse percentual foi menor, ainda assim representou montante de recursos maior que o do FNC.

É importante atentar para o fato de que o comportamento dos empresários e dos recursos fiscais é condicionado pela dinâmica econômica e os recursos incentivados dependem em muito, tanto da disposição em investir na cultura quanto do ciclo de crescimento. Da mesma forma, o aumento dos recursos orçamentários para a vitalização e ampliação das instituições públicas federais nas suas capacidades de operação na área cultural, embora central, não envolve simplesmente o apreço ou despreço dos administradores públicos pelas coisas da cultura. A ampliação dos recursos depende, por um lado, das estratégias gerais do governo com relação a variáveis macro-econômicas e, por outro lado, envolve a ampliação da capacidade de gasto e de melhor uso dos recursos orçamentários por parte das instituições públicas culturais.

Assim, os condicionamentos externos ao próprio Ministério da Cultura devem ser considerados: difícil imaginar que o Estado irrigará a cultura dos recursos financeiros necessários, quando os tempos são de contingenciamentos e apertos fiscais. Não basta a boa vontade com a cultura; a boa vontade é política e deve aplicar-se às orientações gerais do governo, do contrário, o setor cultural continuará sempre a contar vitórias e derrotas em pequenas escaramuças, enquanto vai sempre perdendo a guerra. Aumentar as capacidades de interlocução política, articulação intraburocrática, espaços de aliança e resolução de conflitos, talvez impliquem em maiores possibilidades de defesa setorial e de consolidação de políticas públicas culturais com abrangência e relevância.

6. ANEXOS

ANEXO 1: EVOLUÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA ÁREA FEDERAL DE CULTURA

Instituições/ano de criação	Legislação relevante	Atual inscrição institucional
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937)	1937 - Lei n.º 378 cria o SPHAN; 1937 - Decreto Lei n.º 25; 1946 - Decreto n.º 8.534 de Serviço passa a Departamento; 1970 - Decreto n.º 66.967 passa a se denominar Instituto 1979 - Decreto n.º 84.198, transforma em Secretaria vinculada ao MEC 1979 - Extingue o IPHAN e transfere seu patrimônio para a Fundação Pró-Memória; 1981 - Portaria do MEC n.º 274 cria a secretaria da cultura por transformação da SPHAN e SAC 1985 - Decreto n.º 91.144 (*) cria o Minc 1990 - Lei n.º 8 029, cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com a cervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória; 1990 - Decreto n.º 99.492 vincula IBPC à SEC/PR como autarquia federal (Lei n.º 8.113/90); MP n.º 752 altera a denominação IBPC para IPHAN	Iphan/Minc (a) Museus Nacionais Museu Biologia Melo Leitão Museu Imperial Museu Histórico Nacional Museu Villa-Lobos Museu Castro Maya Museu Nacional de Belas Artes Museu Lasar Segall Museu da Inconfidência Museu da República Sítio Roberto Burle Marx Paço Imperial Cinematca Brasileira (b) 14 Superintendências regionais
Fundação Pró-Memória (1979)	1979 - Lei n.º 6.757 institui a Fundação Pró-Memória 1980 - Decreto n.º 84.396 aprova estatuto; 1981 - Portaria do MEC n.º 585, incorpora Museu Imperial, Biblioteca Nacional, Museu Histórico e Museu da república, Museu Nacional de Belas Artes, Museu Villas Lobos, Instituto Nacional do Livro (INL); 1983 - Escritura Pública - transfere e incorpora acervo do Muscu Chácara do Céu e Fundação Maya e do Museu de Biologia Mello Leitão ; 1984 - Escritura pública - transfere e incorpora acervo da Associação Lasar Segall e da Fundação Cinematca Brasileira; 1985 - Decreto n.º 91.144 (*) cria o Minc 1985 - Escritura Pública transfere e incorpora o Sítio Burle Marx; Lei n.º 8.029, extingue Fundação Pró-Memória e cria o Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com a cervo e dotação do SPHAN e Pró-Memória; Decreto n.º 99.492 vincula IBPC à SEC/PR; 1994 - MP n.º 752 altera denominação de IBPC para Iphan;	
Museu Imperial (1940)	1940 - DL n.º 2.096 1965 - Lei n.º 4.639 reorganiza 1981 - Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC n.º 585.	
Museu Histórico Nacional (1922)	1922 - Decreto n.º 15.596 1981 - Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC n.º 585.	
Museu Villa-Lobos (1960)	1960 - Decreto n.º 48.379 1981 - Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC n.º 585	
Museu Nacional de Belas Artes (1937)	1937 - Lei n.º 378 1981 - Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC n.º 585	
Museu da Inconfidência (1938)	1938 - Decreto n.º 965	
Museu da República (1960)	1960 - Decreto n.º 47.883, incluído na estrutura do Museu Histórico Nacional; 1981 Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC n.º 585.	

Patrimônio Imaterial - Decreto n.º 3.551	2000 – Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial	O registro é de competência do IPHAN
Fundação Nacional de Arte FUNARTE (1975)	1975 - Lei n.º 6.312 1977 – Decreto n.º 79.591, incorpora a Comissão Nacional de Belas Artes 1990 - Lei n.º 8029, extingue FUNARTE e cria o Instituto de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da FUNARTE, FUNDACEN e Fundação Cinema Brasileiro. 1990 – Decreto 99.492, vincula o IBAC à SEC/PR como fundação; 1990 – Decreto n.º 99.492 vincula IBAC à SEC/PR 1994 – MP n.º 752 altera a denominação IBAC para FUNARTE;	Funarte/Minc Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular Museu Edson Carneiro Galeria Mestre Vitalino Departamento de Artes Departamento de Artes Cênicas Departamento de Cinema e Vídeo Teatro Glauce Rocha
Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular	1958 - Decreto n. 43.178, Institui a Campanha Brasileira de Defesa do Folclore; 1961 - Decreto n. 50.496 dispõe sobre o Conselho Nacional de Folclore e Decreto n. 50.438 sobre a Campanha; 1975 - Decreto n. 6.312, cria a FUNARTE que incorpora a campanha de Defesa do Folclore;	Teatro Dulcina Casa paschoal magno Aldeia de Arcozelo Escola Nacional de Circo
Serviço Nacional do Teatro (1937)	1937 – Decreto Lei n.º 92 de 1937 Portaria MEC n.º 628 de 1981 transforma em INACEN 1987 - Lei n.º 7.624 de 1987 institui a FUNDACEN, por transformação do INACEN; 1990 - Lei n.º 8.029, incorpora a FUNDACEN à Funarte;	
Fundação Cinema Brasileiro (1987)	1987 – Lei n.º 7.624; 1990 - Extinto pela Lei 6.426; 1990 - Lei n.º 8029, incorpora a FCB à Funarte;	
Comissão Nacional de Belas Artes (1951)	1951 - Lei n.º 1512 1977 – Decreto n.º 79.591 incorpora à FUNARTE	
Comissão Nacional do Teatro (1937)	1937 - Lei n.º 378 extinta no mesmo ano pelo Decreto Lei n.º 92	Extinto
Instituto Nacional do Cinema Educativo INCE (1937)	1937 - Lei n.º 378; 1946 - Decreto Lei 8.536, dá organização;	-
Conselho Nacional de Cinema CONCINE (1976)	1976 – Decreto n.º 77.299 1985 – Decreto n.º 91.144 (*) cria o Minc, do qual faria parte o CONCINE;	-
Instituto Joaquim Nabuco (1949)	1949 - Lei n.º 770; 1979 - Lei n.º 6.687 transforma em Fundação; 1990 – Decreto n.º 99.244 vincula ao MEC;	MEC
Instituto Nacional do Cinema INC (1966)	1966 – Decreto Lei n. 43 cria o INC e torna a censura de filmes competência da União; 1975 – Extinto pela Lei n. 6.281 de 1975;	Extinto
EMBRAFILME (1969)	1969 – Decreto Lei n.º 862; 1975 - Lei n.º 6.281 de 1975, amplia atribuições; 1985 – Decreto n.º 91.144 (*) cria o Minc, do qual faria parte a EMBRAFILME; 1987 – Lei n.º 7.624 cria por desmembramento a EMBRAFILME - Distribuidora de Filmes S.A; 1990 – Decreto n.º 99.226 dissolve a EMBRAFILME	Extinto
ANCINE (Agência Nacional do Cinema) - (2001)	2001 - MP 2228-1	Casa Civil Presidência da República

Biblioteca Nacional (1810)	1890 – Decreto nº 856 (denominada em 1810 Real Biblioteca e depois Biblioteca Imperial e Pública da Corte); 1907 – Decreto nº 1.825, institui o depósito legal; 1981 – Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº. 585. 1987 - Lei n.º 7.624 vincula a BN à Fundação Nacional Pró-leitura 1990 - Lei n.º 8.029, extingue Fundação Pró-Leitura e cria a Fundação Biblioteca Nacional com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura 1990 - Decreto n.º 99.492 vincula FBN à SEC/PR; 1990 – Lei n.º 8.113 ,dispõe sobre a natureza fundacional da Biblioteca Nacional; 1991 - Decreto n.º 519 institui o Programa Nacional de Incentivo à leitura Proler 1991 - Decreto n.º 520 institui o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas	Fundação Nacional/Minc Biblioteca Nacional Biblioteca Demonstrativa de Brasília Biblioteca Euclides da Cunha Projeto PROLER
Fundação Nacional Pró-leitura (1987)	1987 - Lei n.º 7.624 (incorpora INL e BN) 1990 - Lei n.º 8.029,extingue a Fundação Pró-Leitura, cria a Fundação Biblioteca Nacional com acervo e dotação da Fundação Pró-leitura;. 1990 – Decreto n.º 99.492 vincula FBN à SEC/PR	
Instituto Nacional do Livro INL (1937)	1937 - Decreto Lei n.º 92 1981 - Incorporada à Fundação Pró-Memória pela Portaria MEC nº. 585. 1987 - Lei n.º 7.624 incorpora à Fundação Nacional Pró-leitura	
Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (1991)	Decreto n.º 520, coordenadoria da BN;	
Serviço Nacional de Bibliotecas Municipais (1968)	1968 - Lei n.º 5.422;	-
Conselho Nacional de Direitos Autorais – CNDA (1973)	1973 – Lei n.º 5.988; 1985 – Decreto 91.144 criou o Minc que era constituído pelo CNDA;	-
Fundação Cultural Palmares (1988)	1988 - Lei n.º 97.383 2000 – MP n.º 2123-27 amplia competências. A FCP passa a aprovar a delimitação terras de comunidades remanescentes de quilombos, e determina a demarcação, homologadas por decreto.	Fundação Palmares/Minc Centro Nacional de Referência do Quilombos Comunidades Remanescentes do Quilombos
Casa de Rui Barbosa (1928)	1928 - Decreto n.º 5.429 1966 - Lei n.º 4943 Decreto n.º 91.144 (cria o Minc)	Minc Museu Biblioteca
Ministério da Cultura (Minc) (1985)	(*) 1985 - Decreto n.º 91.144 (cria o Minc por desdobramento do MEC), constituído pela Secretaria da Cultura, integra finalidades do SPHAN, Fundação Pró-Memória, FUNARTE, Fundação Casa de Rui Barbosa, Fundação Joaquim Nabuco e EMBRAFILME, além de abrigar o Conselho Federal de Cultura, Conselho Nacional de Direito Autoral (CNDA) e o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE); 1990 - Lei n.º 8.028 e Decreto n. 99. 240, extingue o Minc e cria a Secretaria da Cultura da presidência da República Lei n.º 8029, extingue FUNARTE, Fundação Pró-Memória, FUNDACEN, Fundação Pró-Leitura, Fundação Cinema Brasileiro, EMBRAFILME e cria o Instituto de Artes e Cultura (IBAC) com acervo e dotação da FUNARTE, FUNDACEN, Fundação Cinema Brasileiro e Fundação Biblioteca Nacional com acervo e dotação da Fundação Pró-Leitura e Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural (IBPC) com a acervo e dotação do SPHAN e	Minc (a) Secretarias Finalísticas: Audiovisual Livro e Leitura Música e Artes Cênicas Patrimônio e Artes Plásticas (b) Delegacias Regionais (RJ, SP, MG e PE) (c) Órgãos Colegiados Conselho Nacional d Política Cultural Comissão de cinema Comissão Nacional de Incentivo à

	<p>Pró-Memória; Decreto n.º 99.492 vincula IBPC, IBAC e FBN à SEC/PR 1992 - Lei n.º 8.490, recria o Minc 1995 - Decreto n.º 1.673 aprova estrutura regimental do Minc (o decreto 2.599 de 1998 a mantém): órgãos Internos: Secretarias de Política Cultural, de Intercâmbio e Projetos Especiais; de Apoio à Cultura, para o Desenvolvimento do Audiovisual; delegacias regionais; órgãos colegiados: Conselho Nacional de Política Cultural, Comissão Nacional de Incentivo à Cultura, Comissão de Cinema e entidades vinculadas – Iphan (autarquia) e Fundações Casa de Rui Barbosa, Fundação Cultural Palmares, Fundação Nacional de Artes e Fundação Biblioteca Nacional; 1999 - Decreto n.º 3.049 mantém os órgãos colegiados e unidades descentralizadas e entidades vinculadas e altera organização interna criando Secretaria do Livro e Leitura, Secretaria do Patrimônio, museus e artes plásticas, secretaria de música e artes cênicas e secretaria do audiovisual</p>	<p>Cultura</p> <p>(d) Entidades Vinculadas Fundação Biblioteca Nacional Fundação Casa de Rui Barbosa Fundação Cultural Palmares Fundação Nacional de Artes Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional</p>
<p>Leis de Incentivo (1986)</p>	<p>1986 - Lei n.º 7.505, a Lei Sarney; 1991 Lei n.º 8.313, a Lei Rouanet, restabelece princípios da Lei Sarney, institui o PRONAC, com o Fundo Nacional de Cultura, Fundo de Investimentos Culturais e Incentivos a Projetos Culturais; 1992 - Lei n.º 8.635, Lei do Audiovisual, regulamentado pelo Decreto n.º 974; 1995 - Decreto n.º 1.494 regulamenta a Lei n.º 8.313; 1996 - Lei 9.323, altera limites de dedução Lei n.º 8.635 de 1 para 3%; 1997 – Decreto n.º 2.290 regulamenta a Lei n.º 8.313 quanto ao Fundo Nacional de Cultura; 1999 - Lei n.º 1.589, altera dispositivos da Lei n.º 8.313 e aumenta limites de dedução em vários segmentos para 100%;</p>	<p>Minc/ Lei do Audiovisual Lei Rouanet (Incentivos a projetos culturais, Fundo Nacional de Cultura e Ficart)</p>

ANEXO 2

ANEXO 2.1 – MINISTÉRIO DA CULTURA: DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SEGUNDO AS FONTES.

Fontes de Financiamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1 - Tesouro	339.053.705	381.927.084	376.572.482	349.536.314	364.341.523	383.864.836	406.730.714
1.1 - Recursos Provenientes de Impostos	-	-	-	-	-	-	303.044.643
1.1.1 - Recursos Ordinários	81.880.740	181.664.867	172.206.431	44.776.817	194.643.243	296.618.696	303.044.643
1.2 - Contribuições Sociais	-	-	-	-	-	-	89.678.742
1.2.1 - Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	21.772.901	25.327.064	40.460.064	32.091.683	22.819.489	33.331.963	75.040.662
1.2.2 - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jur.	1.948.094	-	-	-	-	-	-
1.2.3 - COFINS - Contribuição Financiamento da Seguridade Social	2.602.929	17.335.299	-	-	-	23.152.427	10.091
1.2.4 - Cont. Plano, Seg. Soc. Serv.	4.570.063	14.595.655	25.581.571	40.655.438	-	-	14.627.989
1.3 - Desenvolvimento Indústria da Cinematográfica Nacional	2.295.916	1.807.648	3.610.395	4.377.505	4.478.687	4.919.297	4.793.070
1.4 - Títulos do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	1.083.485	3.196.832
1.5 - Operação de Crédito	-	-	-	-	-	932.006	4.901.119
1.6 - Recursos diretamente arrecadados	1.813.346	502.554	1.953.216	3.339.006	841.948	5.873.016	1.126.308
1.7 - Recursos Deriv. Impostos e Contrib. Sociais	-	-	-	-	-	891.191	-
1.8 - Saldos de Exercícios Anteriores do Tec. Tes. Nac.	-	-	-	-	-	17.062.754	-
1.9 - FSE/FEF	222.174.718	140.673.998	132.760.805	224.299.865	141.558.156	-	-
1.10 - Outros¹	-	-	-	-	-	-	-
2 - Outras Fontes	2.979.775	4.004.696	12.971.504	8.176.525	5.283.805	5.429.455	6.191.557
2.1 - Diretamente arrecadados	1.381.680	3.777.411	5.267.437	5.682.212	4.578.096	5.429.455	5.647.860
2.2 - Outras fontes²	1.598.095	227.285	7.704.067	2.494.313	705.709	-	543.697
Total	342.033.480	385.931.780	389.543.986	357.712.839	369.625.328	389.294.291	412.922.271

FONTES: SIAFI/SIDOR, ELABORAÇÃO IPEA/DISOC, VALORES DEZEMBRO 2002 (CORRIGIDOS MÊS A MÊS)

ANEXO 2.2 – MINISTÉRIO DA CULTURA: DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, SEGUNDO PARTICIPAÇÃO DAS FONTES.

Fontes de Financiamento	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
1 - Tesouro	99,1	99,0	96,7	97,7	98,6	98,6	98,5	98,9	98,4
1.1 - Recursos Provenientes de Impostos	-	-	-	-	-	-	-	73,4	77,3
1.1.1 - Recursos Ordinários	23,9	47,1	44,2	12,5	52,7	76,2	73,4	77,3	51,2
1.2 - Contribuições Sociais	-	-	-	-	-	-	21,7	17,9	4,9
1.2.1 - Renda de Loteria e Concursos de Prognósticos	6,4	6,6	10,4	9,0	6,2	8,6	18,2	12,9	9,8
1.2.2 - Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jur.	0,6	-	-	-	-	-	-	-	0,1
1.2.3 - COFINS - Contribuição Financiamento da Seguridade Social	0,8	4,5	-	-	-	5,9	0,0	1,1	1,6
1.2.4 - Cont. Plano, Seg. Soc. Serv.	1,3	3,8	6,6	11,4	-	-	3,5	3,9	3,8
1.3 - Desenvolvimento Indústria da Cinematográfica Nacional	0,7	0,5	0,9	1,2	1,2	1,3	1,2	0,6	0,9
1.4 - Títulos do Tesouro Nacional	-	-	-	-	-	0,3	0,8	0,7	0,2
1.5 - Operação de Crédito	-	-	-	-	-	0,2	1,2	2,0	0,4
1.6 - Recursos diretamente arrecadados	0,5	0,1	0,5	0,9	0,2	1,5	0,3	0,4	0,6
1.7 - Recursos Deriv. Impostos e Contrib. Sociais	-	-	-	-	-	0,2	-	-	0,0
1.8 - Saldos de Exercícios Anteriores do Tec. Tes. Nac.	-	-	-	-	-	4,4	-	-	0,6
1.9 - FSE/FEF	65,0	36,5	34,1	62,7	38,3	-	-	-	29,1
1.10 - Outros¹	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
2 - Outras Fontes	0,9	1,0	3,3	2,3	1,4	1,4	1,5	1,1	1,6
2.1 - Diretamente arrecadados	0,4	1,0	1,4	1,6	1,2	1,4	1,4	1,1	1,2
2.2 - Outras fontes²	0,5	0,1	2,0	0,7	0,2	-	0,1	-	0,4
Total	100,0								

FONTES: SIAFI/SIDOR, ELABORAÇÃO IPEA/DISOC, VALORES DEZEMBRO 2002 (CORRIGIDOS MÊS A MÊS)

ANEXO 2.3 – MINISTÉRIO DA CULTURA: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA ECONÔMICA

Natureza da Despesa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Pessoal	53,50	46,13	40,70	44,25	43,27	36,73	34,47	46,00	42,80
Pessoal e Encargos Sociais	43,56	35,72	29,80	30,74	30,33	25,39	24,19	32,89	31,30
Aposentados e Pensionistas	9,93	10,41	10,90	13,51	12,94	11,34	10,28	13,11	11,50
Outras Despesas	33,29	30,83	38,89	35,63	33,93	37,84	41,06	32,65	35,69
Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-	35,85	0,77	0,74	4,90
Outras Despesas Correntes	27,78	27,08	35,09	33,99	31,65	-	38,14	30,99	28,01
Investimentos	4,65	3,29	2,91	1,27	2,03	0,01	2,13	0,92	2,15
Inversões Financeiras	0,85	0,46	0,90	0,37	0,25	-	0,01	0,01	0,35
Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Despesas de Capital	-	-	-	-	-	1,97	-	-	0,26
Transferências	13,22	23,05	20,41	20,12	22,81	25,43	24,47	21,35	21,51
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	4,65	11,76	7,06	1,85	1,88	0,72	3,53	0,86	4,14
Transferências a Municípios	3,34	6,77	7,47	11,72	13,79	8,76	9,99	7,18	8,70
Transferências a Instituições Privadas	5,12	4,45	5,88	5,70	6,08	14,59	8,82	11,37	7,74
Transferências a Organismos Internacionais	0,11	0,06	(0,00)	0,84	1,06	1,36	2,12	-	0,73
TOTAL	100,00								

FONTE: SIAFI/SIDOR, ELABORAÇÃO IPEA/DISOC, VALORES DEZEMBRO 2002 (CORRIGIDOS MÊS A MÊS)

ANEXO 2.4 – MINISTÉRIO DA CULTURA: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA POR CATEGORIA ECONÔMICA.

Natureza da Despesa	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
1. Pessoal	182.974.935	178.013.169	158.525.787	158.288.634	159.921.726	142.997.650	142.347.922	142.643.812	1.265.713.635
1.1 Pessoal e Encargos Sociais	149.008.830	137.841.956	116.064.953	109.952.337	112.093.412	98.857.728	99.887.916	102.000.828	925.707.999
1.2 Aposentados e Pensionistas	33.966.105	40.171.213	42.460.834	48.336.297	47.828.314	44.139.922	42.460.006	40.642.984	340.005.675
2. Outras Despesas	113.851.896	118.978.980	151.508.311	127.445.216	125.404.917	147.303.977	169.534.568	101.256.427	1.055.284.294
2.1 Juros e Encargos da Dívida	-	-	-	-	-	139.569.593	3.196.832	2.281.982	145.048.407
2.2 Outras Despesas Correntes	95.015.050	104.518.102	136.685.945	121.580.886	116.930.662	-	157.490.556	96.090.781	828.371.982
2.3 Investimentos	15.916.732	12.685.594	11.326.479	4.537.975	7.507.619	47.322	8.809.290	2.848.438	63.679.450
2.4 Inversões Financeiras	2.920.114	1.775.284	3.495.887	1.326.355	906.637	-	37.890	35.226	10.497.393
2.5 Amortização da Dívida	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6 Outras Despesas de Capital	-	-	-	-	-	7.687.062	-	-	7.687.062
3. Transferências	45.211.649	88.939.631	79.509.887	71.978.989	84.298.685	98.992.664	101.039.782	66.192.656	636.163.943
3.1 Transferências a Estados e ao Distrito Federal	15.914.590	45.383.051	27.510.966	6.635.323	6.936.429	2.797.065	14.990.063	2.676.593	122.444.080
3.2 Transferências a Municípios	11.421.099	26.130.008	29.110.451	41.929.883	50.972.313	34.096.684	41.270.070	22.778.443	257.208.950
3.3 Transferências a Instituições Privadas	17.513.918	17.176.900	22.888.482	20.392.295	22.482.395	56.807.064	36.421.035	35.249.757	228.925.845
3.4 Transferências a Organismos Internacionais	362.042	249.673	(11)	3.021.489	3.907.547	5.297.851	8.758.613	-	21.597.203
TOTAL	342.038.480	385.931.780	389.543.986	357.712.839	369.625.328	389.294.291	412.922.272	310.092.895	2.957.161.871

FONTE: SIAFI/SIDOR, ELABORAÇÃO IPEA/DISOC, VALORES DEZEMBRO 2002 (CORRIGIDOS MÊS A MÊS)

7 BIBLIOGRAFIA

BARBOSA DA SILVA, F.A. *Notas sobre o Sistema Nacional de Cultura*, Ipea, Brasília, 2004, mimeo.

BARBOSA DA SILVA, F.A. e CHAVES, J. V. *Fundo Nacional de Cultura (FNC): Situação Atual e Possibilidades de Aprimoramento*, Ipea, Bsb, 2005, mimeo.

MALAGODI, M.E. & CESNIK. *Projetos Culturais*, Fazendo Arte Ed. SP, 1998.

MENDONÇA, M. *Leis de Incentivo à Cultura – Uma Saída para a Arte*, Ed. Carthago & Forte, SP, 1994.

MINC, *Legislação Cultural Brasileira*, Bsb, 1997.

_____. *Economia da Cultura*, Minc, 1998.

Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, n.0 7, IPEA, Brasília (DF), agosto de 2003.

REIS, ANA CARLA FONSECA, *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura*, Ed. Pioneira Thomson Learning, SP, 2003.

SARAVIA, ENRIQUE. *Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural*, *Revista de Administração Pública*, 33 (1): 89-119, 1999.