FINANCIAMENTO CULTURAL: SITUAÇÃO ATUAL E QUESTÕES PARA REFLEXÃO

Frederico Augusto Barbosa da Silva*

1 Apresentação

A política pública federal de cultura sempre foi uma das menos privilegiadas em termos orçamentários, embora demais áreas, também enfrentem um acúmulo de problemas que demandam recursos. Como forma de remediar tal situação, surgiram os incentivos fiscais, com o objetivo de estimular o aporte de recursos adicionais das empresas. No entanto, esses não deveriam substituir, em princípio os recursos das instituições públicas, (pois estas direcionam-se a serviços culturais permanentes), mas complementá-los.

Dimensionar e analisar os dispêndios culturais do Estado são maneiras de quantificar o esforço público no fomento e no 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, quais meios acionaram para atingi-los e os resultados alcançados – enfim, 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 e presentes nas diversas conjunturas sociais, políticas e econômicas.

Especificamente no que diz respeito ao financiamento cultural, é interessante subsidiar a discussão para o alcance dos seguintes objetivos:

- aumentar os recursos orçamentários das instituições federais de cultura;
- melhorar a gestão do Fundo Nacional de Cultura; e
- reorientar a gestão dos Incentivos Fiscais.

2 Os mecanismos de financiamento cultural: como foram constituídos e seus objetivos

A área pública federal de cultura vivenciou momentos singulares na década de 1990. Nos primeiros anos, durante o governo Collor, políticas formuladas pelas instituições públicas perderam o *status* de política ministerial, em razão do descomprometimento do Estado com as demandas culturais e de contenção de gastos – período em que também foram extintas as leis de incentivo à cultura. 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 tal situação durou pouco e, em 1991, já sob constrangimentos de nova conjuntura política, as leis de incentivo foram reorganizadas e, ao

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

fim de 1992, o Ministério da Cultura (MinC) foi reinstituído pela Lei nº 8.490. A reação política teve desdobramentos imediatos, seguidos de 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. Primeiramente a **Lei nº 8.313,** de dezembro de 1991 (conhecida como **Lei Rouanet**, atualizada pelo Decreto nº 1.494, de maio de 1995, criou o **Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac)**. Sua implementação deu-se por meio de três pilares: o Fundo Nacional da Cultura (FNC), os Incentivos a Projetos Culturais e o Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – este ainda pouco efetivo, em forma de condomínio, sem personalidade jurídica e constituído por quotas, emitidas sob forma nominativa e escritural e sujeitas à Lei nº 6.385, de dezembro de 1976, a qual 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 do Audiovisual,** (Lei nº 8.685 de julho de 1993), que 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 2.219,** de setembro de 2001, que criou o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine),** a Agência Nacional de 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 dá-se por três mecanismos:

1) os **recursos orçamentários**, nos quais estão inseridos os recursos destinados ao Fundo Nacional de Cultura (FNC), que se somam aos recursos orçamentários das Instituições Federais de Cultura (MinC, institutos e fundações);

2) os **incentivos fiscais,** que facultam às pessoas físicas e às jurídicas a opção pela aplicação de parcelas de impostos devidos em apoio 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; e

3) os **fundos de investimento,** Ficart e Funcine, que são 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. Apesar de tais fundos merecerem análises particulares, não serão aqui objetos de atenção – portanto, o foco recairá nas duas primeiras fontes, os recursos orçamentários e os incentivos fiscais. Entretanto, a análise excetua os recursos da Ancine e do Prodecine[1] até

1. Para melhores informações, consultar o Relatório de Gestão de 2002 da Agência Nacional de Cinema, disponível em: <http://www.ancine.gov.br>.

2003 fora do âmbito de atuação do Ministério da Cultura, uma vez que estavam na estrutura da Casa Civil da Presidência da República.

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

- contingenciamentos sucessivos de recursos orçamentários;
- elevação dos recursos orçamentários do FNC com o aumento de alíquota de 1% para 3% da fonte concurso e prognósticos em 2001;
- aporte de recursos de organismos internacionais, sobretudo no programa Monumenta (ressalte-se que a lei de responsabilidade fiscal impediu a contrapartida dos municípios, o que ocasionou atrasos dos investimentos e da execução dos recursos); e
- 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**. 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; e *v)* doações de acervos para bibliotecas públicas e para museus (MP nº 1.589/97, convertida na Lei nº9.874/99).[2]

3 Recursos públicos e privados

Embora nos primeiros anos do governo de Fernando Henrique tenha havido um alavancamento dos recursos em relação ao governo Itamar Franco, durante os anos seguintes os recursos orçamentários mantiveram-se relativamente estáveis (crescimento em torno de 1% ao ano entre 1999/2000/2001), sendo que as maiores variações negativas coincidiram com o período de crise em 1997/1998 e em 2002, às véspera das eleições que resultaram no governo Lula, com uma queda de 23% em relação ao ano 2001 e 15% em relação a 1995.

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 em relação aos objetivos iniciais, em especial com a redução do aporte de recursos próprios das empresas, como veremos mais a 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, as quais são maiores que aquelas verificadas para os recursos orçamentários.

As empresas que apóiam projetos por intermédio 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, tal mecanis-

2. Persistem modalidades sem dedução integral. Consultar Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 7, Brasília: Ipea, ago. 2003.

mo dificulta o acompanhamento da aplicação de recursos e dos montantes que o poder público deixa de arrecadar. Em princípio, **o apoio a projetos por incentivo deveria significar que o incentivador coloca recursos próprios adicionais –** aliás, tal é o objetivo dessas leis. Ou seja, a renúncia fiscal não deveria ser integral, mas o poder público brasileiro abriu essa possibilidade.

Os recursos financiados pelas leis de incentivo praticamente triplicaram de 1996 para 2002. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 21.333 projetos apresentados, 80% foram aprovados, e destes apenas 30% conseguiram captação. Ainda assim, deve-se ressaltar que as empresas públicas constituíram-se nos principais incentivadores na área cultural – uma empresa estatal consumiu aproximadamente 45% dos recursos incentivados em 2002, padrão recorrente durante toda a década. Além disso, os recursos concentraram-se em poucas empresas, sendo que dezessete delas responderam por 61% dos recursos incentivados (2002), os quais 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). Conforme se pode ler na tabela 1, a parte pública dos incentivos cresceu ao longo do período e, mesmo em períodos de crise, manteve-se 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 65%).

TABELA 1

Dispêndios públicos culturais – recursos orçamentários e incentivos fiscais, 1995-2002*

(Em R$ mil)

Ano	Recursos orçamentários				Incentivos fiscais				
	Recursos orçamentários das instituições federais[1]	Número índice 1995=100%	Fundo Nacional de Cultura	Número índice 1995=100%	Renúncia Fiscal	Número índice 1995=100%	Adicional do empresário no incentivo	Partic. nos recursos incentivados	Partic. nos recursos totais
1995	349.666	100,0	29.813	100,0	126.252	100,0	246.237	66,1	48,7
1996	362.949	103,8	27.031	90,7	115.887	91,8	235.538	67,0	46,6
1997	346.165	99,0	46.522	156,0	181.145	143,5	371.067	67,2	64,7
1998	319.206	91,3	38.755	130,0	210.567	166,8	292.587	58,2	51,5
1999	347.711	99,4	31.620	106,1	218.947	173,4	199.148	47,6	33,3
2000	328.476	93,9	67.494	226,4	304.296	241,0	161.264	34,6	23,0
2001	336.084	96,1	85.299	286,1	353.219	279,8	195.562	35,6	25,2
2002	272.764	78,0	50.540	169,5	279.373	221,3	86.697	23,7	14,4

Fonte: Siafi/Sidor/Ipea/MinC.

Nota: [1]Os recursos orçamentários financiam as instituições federais, a Biblioteca Nacional, o Iphan (Museus Nacionais e Casas Históricas), a Fundação Casa de Rui Barbosa, a Fundação Cultural Palmares, a Fundação Nacional de Artes (Funarte) e o próprio Ministério. Uma parte desses recursos destina-se a projetos culturais e eventos.

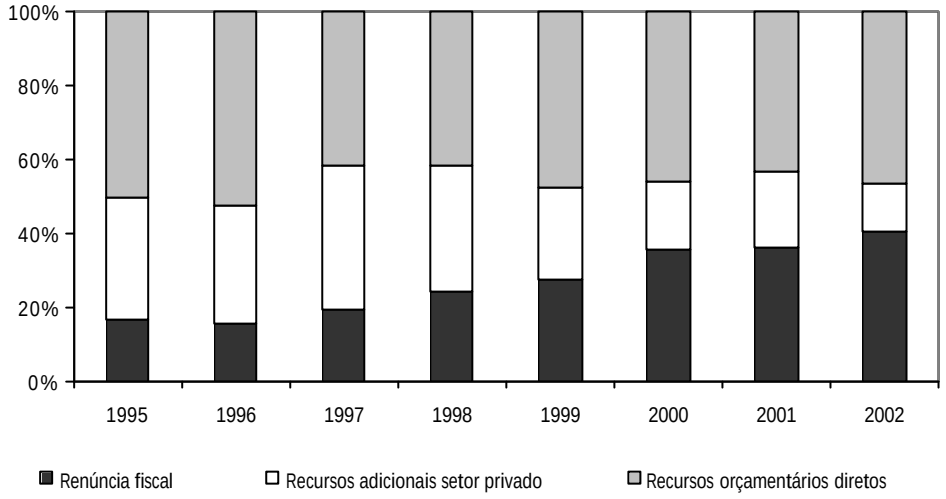
Obs.: *Valores deflacionados pelo IGDP-DI médio anual (valores de dezembro de 2002).

Enquanto os recursos orçamentários das instituições federais estiveram sempre em um nível inferior aos recursos de 1996 (em 2002, eram 22% menores que em 1995), os recursos do Fundo Nacional de Cultura foram crescentes ao longo do período. Em 2001, eram quase o triplo do observado em 1995.

Pode-se dizer que o FNC foi o dispositivo central no comportamento dos recursos orçamentários. Os recursos de algumas instituições federais 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 (metade dos recursos do fundo é constituída por transferências a municípios e a instituições). O padrão de contingenciamento afetou as instituições federais, mas o FNC foi especialmente atingido. O gráfico 1 permite a visualização do comportamento dos agregados.

GRÁFICO 1
Evolução dos recursos destinados à cultura, 1995-2002



Fonte: Siafi/Sidor/Ipea/MinC.

O gráfico 1 mostra que houve aumento da parcela de renúncia fiscal e diminuição do aporte do adicional de recursos das empresas. Não custa enfatizar que, caso os recursos orçamentários tenha tido incremento real, mesmo pequeno, isto ocorreu graças ao FNC e deve-se que os incentivos fiscais são ligados ao lucro e minguam no caso de crises econômicas, – as quais pontuaram a década de 1990.

4 Considerações finais

Se o Estado constitui-se em um sistema de alocação seletiva de recursos para o atendimento de objetivos públicos, quanto mais claros os mecanismos e a própria definição dos objetivos, mais democráticos são governo e sociedade. Mas também cabe ao Estado, sobretudo por ser ator importante na área cultural, que defina claramente as suas orientações políticas e a quem destinará os recursos que lhe são próprios. Nesse caso, é importante assinalar alguns aspectos que envolvem a questão do financiamento cultural:

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

No entanto, 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 fiscais verificadas 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 propõem-se a cumprir.

Entretanto, o entusiasmo com o aumento dos recursos incentivados esconde um problema grave: as instituições federais de cultura são apenadas com a falta de investimentos e de recursos orçamentários.

Com base nos problemas e nas dificuldades mencionados anteriormente, pode-se considerar o seguinte:

a) Em 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.

b) Para a melhoria de gestão dos recursos do Fundo Nacional de Cultura, é possível estabelecer plano e política que seriam definidos por um conselho. Tal conselho seria deliberativo e co-gestor e permitiria a melhoria da execução e do controle social, bem como o 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.

c) Na gestão dos recursos incentivados, é possível estabelecer ações não-orçamentárias no FNC. 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 maior cuidado é que os recursos não transitem no orçamento, pois estariam sujeitos às regras de contingenciamento. O incentivo a projetos tem essa vantagem (ser extra-orçamentário) e por tal razão não sofre riscos de contingenciamento. A existência de um plano de prioridades para seus recursos incentivados, negociado entre segmentos, entre eles empresas estatais e privadas, gestores públicos e privados e produtores culturais, possibilita harmonizar os diversos interesses em uma orientação geral e de diretrizes factíveis de execução no prazo do plano.

d) Ainda na melhoria da gestão dos incentivos, é possível o uso racional de alíquotas progressivas como critério de alocação seletiva para os segmentos e as regiões, e torna-se mais fácil manejar tal instrumento quando referenciado em diretrizes gerais e estáveis em determinado período, compartilhadas pelos atores relevantes do setor.

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, além de ter representando uma nova proposta para suprir dificuldades de financiamento. Puderam-se verificar algumas distorções em relação aos objetivos preconizados, como, por

exemplo, a ênfase no incentivo a produções massivas, de gosto popular e com impacto de mídia, além das vantagens daqueles produtores que contam com agentes culturais de mediação entre artista e empresas, os quais são mais "profissionalizados" e dominam os trâmites e a linguagem da burocracia, dos artistas e dos diretores de empresas. Isso ocorreu em detrimento dos artistas, de quem não se pode exigir tal competência, e das regiões nas quais o mediador cultural não é tão profissionalizado.

Além disso, o fracasso das leis de incentivo em relação ao seu objetivo, qual seja, (a ampliação dos recursos dos empresários), é relativo: **mesmo no ano em que tais recursos foram menores, ainda assim não poderiam ter sido compensados com recursos do Tesouro**. 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 muito tanto da dsposição em investir na cultura quanto do ciclo de crescimento. Por outro lado, o aumento dos recursos orçamentários, para a vitalização e a ampliação das instituições públicas federais nas suas capacidades de operação na área cultural, embora central, não envolve simplesmente o apreço ou o desapreço dos administradores públicos pelas "coisas" da cultura, mas depende das estratégias gerais que envolvem a ampliação da capacidade de gasto e de melhor uso dos recursos orçamentários por parte das instituições culturais.

Em contrapartida, mais importantes são os condicionamentos externos ao próprio Ministério da Cultura: é 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.

5 Referências Bibliográficas

MALAGODI, M. E.; CESNIK. F. de S. *Projetos Culturais*. São Paulo: Fazendo Arte Editorial, 1998.

MENDONÇA, M. *Leis de incentivo à cultura – uma saída para a arte*. São Paulo: Carthago & Forte, 1994.

BRASIL. Ministério da Cultura (MinC). *Legislação Cultural Brasileira*. Brasília: MinC, 1997.

_____. Ministério da Cultura (MinC). *Economia da cultura*. Brasília: MinC, 1998.

IPEA. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise* nº 7. Brasília: Ipea, ago. 2003.

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