



Fomento à cultura no Brasil

Desafios e oportunidades

*Armando Almeida*¹
*Carlos Beyrodt Paiva Neto*²

-
- 1 Doutor em Cultura e Sociedade pelo Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Graduação e mestrado em Ciências Econômicas. Experiência em Política Ambiental, Produção Cultural, Gestão de Políticas Públicas e em estudos sobre identidade cultural, cultura brasileira e desenvolvimento sustentável. Ex-assessor especial do ministro da cultura e ex-professor de produção cultural na Faculdade de Ciências e Tecnologia (FTC) - . *E-mail*: armando.almeida@gmail.com
 - 2 Mestrando do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia. Especialista em Gestão Governamental e Políticas Públicas do estado da Bahia. Ex-secretário de Fomento e Incentivo à Cultura do MinC e ex-superintendente de Promoção Cultural da Bahia. *E-mail*: cpaiva.cultura@gmail.com.

RESUMO

O presente texto apresenta um breve histórico das políticas de fomento à cultura no Brasil. Analisa os limites do modelo atual de fomento, discorre sobre as mudanças ocorridas a partir dos anos 2000 e relata experiências realizadas no âmbito do governo federal e pelos governos estaduais e municipais, que poderiam ser melhor aproveitadas; e aponta alternativas possíveis para a constituição de políticas de fomento com capacidade de lidar mais adequadamente com a complexidade do campo cultural e artístico. Conclui destacando os benefícios da articulação federativa para as políticas de financiamento à cultura.

Palavras-chave: Política cultural. Fomento à cultura. Financiamento das artes. Cooperação federativa.

ABSTRACT

This paper presents a brief history of cultural funding policies in Brazil. It analyzes the limits of the current model of funding, the changes that have occurred since the 2000s, and the opportunities not utilized from previous experiences present at the federal government and at state and municipal level, also pointing to possible alternatives for building cultural funding policies with the capacity to deal more adequately with the complexity of the cultural field. It concludes by highlighting the benefits of the federative articulation for the cultural funding policies.

Keywords: Cultural policies. Cultural funding. Arts funding. Federative cooperation.

INTRODUÇÃO

A heterogeneidade do campo das artes se apresenta como um grande desafio ao seu fomento. Uma série de fatores deve ser considerada, como as especificidades de cada linguagem, suas diferentes estéticas e a amplitude de suas dinâmicas que vai do experimental ao mercadológico. Para além das especificidades setoriais, devem-se levar em conta aspectos transversais, sejam eles relativos às questões de liberdade de expressão, à dimensão comercial, aos contextos regionais, à temporalidade de suas ações, entre outros. Um sistema público de fomento deve dialogar com essa multiplicidade de dinâmicas e questões e criar um ambiente propício ao desenvolvimento de todas elas. No entanto, em geral, as políticas brasileiras de fomento às artes, em que pesem os avanços a seguir relatados, ainda não têm respondido adequadamente a essa complexidade.

Na maioria das vezes, o debate sobre o fomento à cultura, no qual está inserido o fomento às artes, tem se circunscrito aos mecanismos de incentivo fiscal ou, quando muito, aos editais de apoio

direto. Em parte, esta limitação decorre de um foco parametrizado pelas políticas federais de cultura, que têm privilegiado sobremaneira um único mecanismo, o incentivo fiscal. Recente levantamento da bibliografia sobre fomento à cultura nos confirma este tipo de reducionismo. Mais de dois terços dos estudos sobre o assunto se restringem à maneira como a União tem lidado com o universo das políticas de fomento à cultura, a maioria destes, destaque-se, concentra suas atenções sobre o incentivo fiscal. (GUIMARÃES; SILVA, 2017) Com isso, o debate deixa de reconhecer outras importantes iniciativas, em alguns casos até do próprio governo federal, e desconsideram iniciativas inovadoras nascidas no âmbito dos estados e dos municípios.

Agrava esta limitação no debate a ausência do pano de fundo que efetivamente o deveria guiar. Isaura Botelho (1997) salienta muito bem que o financiamento da cultura não pode ser analisado independentemente do quadro geral de uma política cultural, pois é ela que deve determinar os objetivos a serem atingidos. Em outras palavras, o financiamento deve ser determinado pela política e não ser o seu determinante. Entretanto, ainda que esta seja uma importante dimensão da reflexão, trabalharemos com o princípio de que um sistema diverso de fomento, com mecanismos complementares, permite aos gestores públicos a possibilidade de construção de políticas culturais mais completas, capazes de interagir com o campo de acordo com sua complexidade.

Apresentaremos aqui um breve histórico das políticas de fomento, comentaremos as limitações das atuais políticas e realizaremos algumas reflexões sobre as oportunidades aventadas. Destaque especial será dado ao papel do Sistema Nacional de Cultura na construção de uma política nacional de fomento à cultura.

BREVE PANORAMA HISTÓRICO

Até os anos 1980, o financiamento público da cultura estava fortemente concentrado nos estados e na União (DIAGNÓSTICO...

1998) e o fomento se dava predominantemente através do apoio direto, a “fundo perdido”.³

A implementação da Lei Sarney, em 1986, é o primeiro ponto de mutação: ali se inaugurava o incentivo fiscal como regra geral de financiamento à cultura no Brasil. Seu modelo não privilegiava nenhum setor específico, mas, intrinsecamente, reconhecia-se que o campo cultural possui dinâmicas com diferentes características, ao estabelecer três patamares distintos de incentivo fiscal: um para estimular a filantropia, outro para encorajar o patrocínio cultural como estratégia de comunicação corporativa e um terceiro para incentivar o investimento como “possibilidade de retorno econômico do capital empregado, no qual além da publicidade haveria participação nos lucros”. (PAIVA NETO, 2017, p. 17)

A lei foi motivo de diversas críticas⁴ e, em 1990, foi suspensa pelo presidente Collor que revogou todos os incentivos fiscais vigentes. (DURAND, 2013)

No contexto da redemocratização do país, já com os investimentos diretos bem reduzidos, e no vácuo deixado pela suspensão da Lei Sarney, alguns estados e municípios criaram seus próprios incentivos fiscais à cultura, a exemplo do município de São Paulo, do estado do Rio de Janeiro e do Distrito Federal (PAIVA NETO; RUBIM, 2017), aumentando o espaço do incentivo fiscal nas políticas de fomento nacionais.

Em 1991, a Lei nº 8.313, que viria a ser conhecida como Lei Rouanet, instituía o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). A nova legislação também reconhecia que a cultura é composta de atividades de diferentes naturezas e, ao invés de simplesmente recriar os incentivos fiscais com diferentes patamares, propunha um “Sistema de Fomento à Cultura” (MOISÉS, 1997)

-
- 3 O termo “fundo perdido”, também conhecido como “recursos não reembolsáveis”, referem-se aos recursos que são transferidos ao beneficiário sem perspectiva de devolução financeira.
 - 4 Castello (2002), Olivieri (2004), Machado (2011) e Durand (2013) apontam diferentes fragilidades na lei e na sua gestão. Sarney (2000) apresenta defesa das críticas realizadas.

composto por três mecanismos. O Secretário de Cultura explica essa visão:

Existem duas situações básicas na cultura, alguns segmentos culturais que podem ser atendidos através de retornos mercadológicos e outros que exigem investimentos a fundos perdidos. Essas duas situações geraram a necessidade de três elementos previstos na Lei. Para os empreendimentos culturais que têm alguma perspectiva de retorno econômico, foram criados os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart, um mecanismo que permite a captação de poupanças privadas no mercado de capitais. [...]. Com relação a projetos não autossustentáveis, você terá que usar mecanismos de mecenato. Imaginamos dois tipos de mecenato, o privado, através de incentivos fiscais, e o governamental, através do Fundo Nacional de Cultura. (ROUANET, 1991 apud MENEZES, 2016, p. 435)

Em seus primeiros anos, especialmente no governo FHC, o incentivo fiscal foi o que recebeu maior atenção, se desenvolvendo em patamares muito superiores aos demais mecanismos. (PAIVANETO, 2017) Os Ficarts nunca chegaram a ser implementados. Por sua vez, o Fundo Nacional da Cultura (FNC) cresceu 110%, de 1995 a 2002, enquanto o incentivo fiscal crescia 1.562%, a ponto de se tornar sinônimo da Lei Rouanet. Lia Calabre (2009, p. 114) afirma que, durante o governo FHC, “[...] as discussões e proposta de implantação e de elaboração de políticas de cultura praticamente desapareceram da prática governamental. Foi um período dedicado ao aprimoramento das leis de incentivo [...]”. Nesta mesma direção, Albino Rubim (2007) ressalta que as leis de incentivo foram entronizadas como a política cultural. Com isso, durante quase duas décadas, o incentivo fiscal à cultura não só se tornou a modalidade hegemônica de financiamento como praticamente tomou o lugar das políticas culturais.

Desta forma, a virada dos anos 1980 para os anos 1990 caracteriza-se pela consolidação do incentivo fiscal e diminuição do financiamento público estatal direto. Isso evidencia-se claramente pelos números da Lei Rouanet (PAIVA NETO, 2017) e pela simultânea criação de inúmeras leis baseadas nos incentivos fiscais em diversas unidades da federação. (PAIVA NETO; RUBIM, 2017)

A crítica a este modelo de fomento à cultura centrado exclusivamente no incentivo fiscal ganhou força a partir da entrada de Gilberto Gil no Ministério da Cultura (MinC). O alargamento do campo de atuação do Ministério da Cultura, a partir de 2003, torna-se um marco nas políticas culturais brasileiras, ao buscar superar o modelo de fomento baseado exclusivamente no incentivo fiscal. (RUBIM, 2013)

Foi neste período que ocorreu a mudança da tônica de apoios discricionários para a prática da concessão por meio de seleções e critérios públicos. O novo padrão estabelecido representou importante avanço e se firmou como procedimento predominante na concessão de apoio direto, passando a ser reproduzido por estados e municípios. Como destaca Gisele Nussbaumer (2012, p. 99), “foi significativo o aumento do número de editais lançados e de projetos contemplados durante esses oito anos, inclusive devido ao uso crescente de editais também por empresas estatais”.

Em paralelo a estas mudanças, uma série de ações no âmbito federal ampliaram as possibilidades de fomento. Foi iniciado amplo debate público acerca da reforma da Lei Rouanet, com encontros setoriais, regionais, consulta pública e destaque na pauta das conferências nacionais de cultura. Estes debates foram importantes para dar visibilidade a um repertório de alternativas de mecanismos complementares ao incentivo fiscal além de criar uma visão crítica das disfunções do modelo brasileiro. A síntese deste debate se materializa no projeto de Lei do Procultura, enviado ao Congresso em 2010.

Juntamente com a construção desta visão crítica ao modelo vigente, o aumento gradual do orçamento do MinC permitiu que algumas das ideias colocadas em discussão pelo Procultura pudessem ser postas em prática. Isto só foi possível devido ao aumento do orçamento, na busca por alcançar o patamar de 1%, e com o breve aumento que o Fundo Nacional de Cultura obteve nos três últimos anos do governo Lula. (PAIVA NETO, 2017) Também no sistema MinC, o crescimento e fortalecimento da Ancine, em especial do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), permitiu a concretização de políticas de fomento alternativas ao modelo centrado exclusivamente no incentivo fiscal. Inspirado no debate federal, muitos estados e municípios implementaram políticas de fomento mais diversificadas com relevantes experiências inovadoras. É neste período que há uma grande expansão dos fundos de cultura nos estados brasileiros. (PAIVA NETO; RUBIM, 2017) Este novo panorama apresentou uma série de oportunidades ainda não aproveitadas em escala nacional e ressaltou os limites do modelo estabelecido nos anos 1990.

LIMITES E OPORTUNIDADES

Pelo volume de recursos que movimenta a Lei Rouanet, pela soma que se movimenta nos estados e pelo seu tempo de existência, o incentivo fiscal ainda é predominante no campo do fomento às atividades culturais no Brasil, bem superior ao que se movimenta via fundos de cultura estaduais e pelo FNC. (PAIVA NETO; RUBIM, 2017) Os problemas mais evidentes deste tipo de política se explicitam pela excessiva concentração em alguns níveis. Além de 80% dos recursos serem careados para a região Sudeste, tal estruturação também se repete regionalmente. No Nordeste, por exemplo, somente três estados (Bahia, Ceará e Pernambuco) são responsáveis por 84% dos recursos captados. E, como se não bastasse, não se pode deixar de mencionar que há excessiva concentração em poucos proponentes:

[...] os 33 maiores captadores de 2015 (1,4% do total dos proponentes que captaram) respondem por 24,9% de toda a captação de recursos daquele ano. Os 99 maiores captadores em sequência captaram 25,2% dos recursos, de forma que 50,1% de toda movimentação do incentivo fiscal da Lei Rouanet foi concentrado em 132 proponentes, 5,6% do total de proponentes que captaram. (PAIVA NETO, 2017, p. 39)

Toda esta concentração compromete sobremaneira o fomento. Não valoriza a diversidade, muito menos a rica cena artística que habita fora do eixo Rio – São Paulo. Mesmo nestas regiões excluí quase a totalidade dos movimentos artísticos de periferia.

Faltam estudos que investiguem mais profundamente a relação entre o perfil estético dos projetos e o sucesso na captação de recursos privados, mas a lógica do *marketing* cultural que orienta grande parte dos investimentos privados tende a escolher apenas projetos com maior apelo de público em detrimento daqueles que lidam com temas mais polêmicos e controversos.

Para além destas limitações, a predominância de mecanismos de natureza “não reembolsável” – sejam mais diretos, como os editais públicos ou mesmo indiretos, como os incentivos fiscais – naturalmente produzem alguns efeitos indesejáveis. O fato das iniciativas, em geral, serem realizadas a custo zero, e por isso prescindirem da receita deste público, induzem, involuntariamente, a uma redução do empreendedorismo dos contemplados pelas políticas de fomento. Na área teatral, por exemplo, a mudança da oferta dos espetáculos ao longo da semana, de algum modo retrata esta questão. Temporadas que antes ficavam em cartaz de quarta-feira a domingo, muitas vezes com sessão dupla nos finais de semana, agora tendem a ficar em cartaz de sexta-feira a domingo, com uma sessão por dia.

Como forma de mitigar estes efeitos, é necessário pensar mecanismos que considerem o interesse do público como variável para alocação de recursos nas políticas de fomento. Nesta direção,

as modalidades de investimento, e o fomento em parceria com plataformas de financiamento coletivo vêm se apresentando como novas formas de apoio bastante promissoras.

O mercado das artes tem crescido consideravelmente, em todas as linguagens, mas os meios de apoio a estes mercados não têm correspondido a esta evolução. Atualmente o empreendedor das artes praticamente só vislumbra o financiamento para suas atividades nas modalidades de “fundo perdido”, mecanismo no qual nenhuma parte do recurso recebido retorna à fonte financiadora, e reduz a quase zero seu risco no empreendimento. Na extremidade oposta, na modalidade de crédito, independente do sucesso econômico do empreendimento, todo o recurso deve ser devolvido; nele convive-se com o risco máximo. A falta de alternativas intermediárias, como a da modalidade investimento, canaliza a demanda para os mecanismos a “fundo perdido”; de menor risco, inibindo, indiretamente, um maior empreendedorismo no meio cultural.

A modalidade investimento caracteriza-se pelo aporte financeiro no qual o poder público torna-se sócio do empreendimento (projeto ou empresa). Caso haja sucesso econômico, os lucros retornam ao poder público na proporção de sua participação para reinvestimento em outros projetos. Neste modelo, o realizador, que também deve aportar recursos, sempre irá procurar atrair o maior número de interessados possível para reduzir seu risco ao mínimo, estimulando um empreendedorismo voltado para que a produção cultural dialogue com o público, ao invés de sedimentar um empreendedorismo voltado para a captação de recursos de terceiros. Esta experiência tem sido posta em prática pela Ancine, através do Fundo Setorial do Audiovisual, com considerável sucesso. A aplicação de recursos no formato de investimento tem aplicabilidade em outros setores artísticos de caráter comercial e com potencial lucrativo, e estimula a que os beneficiários criem um ciclo maior de atividade dos produtos financiados e a um diálogo maior com

o público, indução esta que é o oposto do resultado do modelo vigente de financiamento.

As plataformas de financiamento coletivo, outra alternativa aventada, têm crescido em todo o mundo e já são responsáveis por importantes experiências de financiamento à cultura. Este crescimento, porém, não foi devidamente reconhecido nem aproveitado pelo poder público no Brasil.⁵ Estas plataformas também colocam o público como elemento central, pois sem uma quantidade mínima de interessados/apoiadores, os projetos não se viabilizam. A “curadoria” migra das comissões de editais e dos departamentos de *marketing* para o interesse da comunidade com quem o projeto se propõe a dialogar. Se houver interesse e empatia o financiamento se concretiza. Diversos países têm estudado a melhor forma de fortalecer esta cena, normalmente concedendo segurança jurídica para os envolvidos ou criando linhas de *matching grants* específicos para projetos que busquem recursos por este meio.

Além destas possibilidades de novas modalidades de fomento, iniciativas já em curso no âmbito do governo federal e dos governos estaduais e municipais poderiam ganhar mais espaço na configuração de um sistema diverso de fomento à cultura. No governo federal, o programa Cultura Viva – para além do reconhecimento como política inovadora no campo da cultura, contemplando grupos historicamente excluídos das políticas públicas – possui duas características importantes a destacar para a reflexão sobre as políticas de fomento às artes.

Primeiramente, o Cultura Viva foi pioneiro ao conceder apoios plurianuais e centrar sua ação em instituições e grupos, em detrimento da lógica mais usual de fomento a projetos. O financiamento centrado em projetos não induz a dinâmicas mais estruturantes e é inadequado para o apoio a atividades permanentes, como o custeio e

.....
5 No início de 2016 a Secretaria de Fomento e Incentivo à Cultura, em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), realizou dois estudos de como implementar medidas para ativar estas duas modalidades de fomento (investimento e financiamento coletivo) nas ações do governo federal.

manutenção de equipamentos culturais ou mesmo de grupos artístico-culturais. Ao conceder apoios plurianuais, o programa abriu um precedente importante, ainda não totalmente aproveitado nem mesmo pelo próprio governo federal, muito menos o foi pelos demais entes da federação, salvo exceções pontuais, como é caso do estado da Bahia.

Em 2009, no estado da Bahia, foram desenvolvidos, com recursos do fundo de cultura estadual, linhas de fomento plurianuais para atividades de caráter mais permanente. Três tipos de apoios passaram a ser oferecidos: a instituições culturais privadas sem fins lucrativos, a grupos artístico-culturais e a eventos calendariados, tais como festivais e panoramas. A confirmação de um apoio durante o período de três anos permite melhor condição de trabalho tanto para a comunidade beneficiada, quanto para os gestores de fomento. Para os agentes culturais, viabiliza um melhor planejamento de suas atividades, com a possibilidade de garantir maior qualidade nas ações realizadas e otimização dos recursos recebidos. Para os gestores, permite um melhor acompanhamento, orientação e ações adicionais de apoio, já que os ciclos de seleção não são mais realizados anualmente. Em relação ao Cultura Viva, esta experiência conta ainda com uma inovação: a possibilidade de financiamento às despesas de custeio, que constituem parte importante da manutenção de instituições artísticas. O programa traz ainda outras inovações, como parte do financiamento vinculado aos resultados estabelecidos pela própria instituição e ao estímulo a captação de recursos por outras fontes, através da concessão de *matching grants* voltados a despesas de capital das instituições e ao fortalecimento de sua gestão. (PAIVA NETO, 2014)

Espaços culturais, grupos artísticos e festivais têm importância estrutural em qualquer sistema de cultura, em especial no campo das artes. A ausência de políticas específicas para eles é uma das principais lacunas do fomento no Brasil. As linhas de fomento plurianuais, como a desenvolvida na Bahia, não foram disseminadas na

extensão dos benefícios que propõem. A experiência dos pontos de cultura, de caráter plurianual, também inovadoras, não foi devidamente absorvida no debate sobre o fomento à cultura. Sobretudo, quando se considera que a instabilidade é um dos principais problemas do setor cultural, e políticas como esta tendem a mitigá-la. Por isso, surpreende como estas iniciativas que conduzem a um cenário mais estável não tenham alcançado maior visibilidade e valorização.

Ainda sobre o Cultura Viva, destaque-se outra importante característica que se dá na sua execução: a realização por meio de parcerias com estados e municípios. A descentralização do programa não só permite um ganho de escala, como compartilha responsabilidades e compromissos, fortalece os entes federados, compromete-os com políticas sociais, assegura autonomias e respeita peculiaridades regionais, além de uma série de outros benefícios, que teremos oportunidade de destacar mais adiante.

O Fundo Setorial do Audiovisual, por seu turno, criado em 2006, reconfigurou as políticas audiovisuais e também trouxe contribuições importantes para o debate de fomento à cultura e às artes.

Primeiro, permitiu demonstrar como o financiamento estatal direto pode se realizar sem risco de dirigismo, por meio de um processo profissionalizado de seleção.

Segundo, ressalta a possibilidade de fontes adicionais para o financiamento das políticas culturais. Em 2012, a incorporação das teles à base de tributação da Condecine⁶ permitiu um aumento significativo de receitas e a consequente expansão dos investimentos diretos no setor. Para que se tenha uma ideia, atualmente o FSA possui receita da ordem de R\$ 1 bilhão (ANCINE, 2016), que mesmo sob contingenciamento de parte significativa, transformou a atividade audiovisual no país, a nossa produção de filmes passou de uma dezena no início dos anos 2000 para mais de uma centena em curto espaço de tempo. Esta política é um bom

6
6 Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine).

exemplo de financiamento a partir de receitas geradas pelo próprio setor.

Terceiro, tal qual o Cultura Viva, o FSA também vem atingindo um razoável grau de descentralização, fomentando uma produção cinematográfica regional que não se acreditava ser possível. A opção pela parceria com estados e municípios carrou recursos em patamares superiores aos esperados inicialmente, de forma que para cada R\$ 1,00 disponibilizado pela Ancine foram colocados R\$ 0,80 de contrapartida, quase que o mesmo montante disponibilizado pelo governo federal. (ANCINE, 2016)

Por fim, o FSA criou mecanismos de apoio automáticos (ex: Prêmio Adicional de Renda), modelo alternativo ao que vem se estabelecendo pelos processos seletivos. Neste caso, o apoio é pautado por critérios públicos e contempla tanto os aspectos econômicos (como a receita com bilheteria), quanto os artísticos (como premiação em festivais). Este modelo, inovador por fugir do padrão de editais e incentivo fiscal, poderia estimular as cadeias produtivas das artes premiando tanto o desenvolvimento simbólico, através de critérios artísticos, quanto a economia da cultura, através de critérios mercadológicos.

Para além do governo federal, estados e municípios também inovaram no campo do fomento. Ao procurar alternativas ao modelo de editais, alguns entes federados têm experimentado a modalidade de credenciamento, no qual todos os agentes culturais solicitantes que se enquadrarem em categoria pré-determinada recebem apoio financeiro. Esta modalidade tem sido experimentada em alguns estados, a exemplo do Amazonas, Bahia, Distrito Federal, e é normalmente utilizada onde é possível prever o universo de demandantes, a exemplo de políticas para filarmônicas ou cortejos carnavalescos tradicionais, ou na contratação direta para compor a programação de espaços ou projetos coordenados pelo próprio ente público. (PAIVA NETO; RUBIM, 2017)

No que diz respeito aos incentivos fiscais, os estados não seguiram necessariamente o modelo federal. Isto se percebe, por exemplo,

na exigência por contrapartida. Como destaca Carlos Paiva Neto e Albino Rubim (2017), o modelo do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Pará exige contrapartida mínima de 20%. Rio Grande do Sul tem um sistema diferenciado, mas que em geral exige 20% de contrapartida ou, em casos excepcionais, 5%. Minas Gerais também seguia este padrão, mas ajustou para 1% de contrapartida mínima e, no momento, enviou proposta de alteração na legislação para retornar para o padrão anterior de no mínimo 20% de recursos privados. Piauí e Distrito Federal operam com diversas faixas, e em casos excepcionais podem conceder 100% de incentivo fiscal. Dos catorze estados que possuem incentivo fiscal à cultura, atualmente ativos, apenas São Paulo, Paraná e Goiás praticam 100% para todos os casos.

Nos anos 2000, 17 estados criaram seus fundos de cultura. A partir deste momento, o incentivo fiscal passou a conviver, pelo menos em alguns estados, com fundos de cultura e outros mecanismos de fomento.

O panorama de financiamento e fomento tornou-se mais complexo e dissonante, ainda que o incentivo mantenha uma posição privilegiada na cena sociocultural, principalmente pelo montante de recursos movimentados pela isenção fiscal federal. (PAIVA NETO; RUBIM, 2017, p. 172)

Num período mais recente, além dos procedimentos mais usuais, como o incentivo fiscal e o fundo de cultura, diversos estados lançaram mão de outros instrumentos de fomento à cultura.

O ICMS⁷ Cultural de Minas Gerais é um caso singular de fomento. Lá, a legislação que define os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios incluiu como uma das variáveis que pode aumentar ou diminuir a cota municipal a existência de políticas e investimentos realizados na preservação do patrimônio cultural. A iniciativa resultou em aumento e descentralização dos recursos para

.....
7 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

a proteção do patrimônio de Minas e pôs em atuação centenas de conselhos municipais de patrimônio cultural no Estado, que seguem metodologia adotada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha/MG). Além disso, o programa proporcionou a criação de um grande banco de dados estadual com informações históricas e arquitetônicas, fotografias e plantas sobre bens culturais tombados ou inventariados em nível municipal. Esta experiência poderia ser aplicada também para apoiar outros setores, inclusive os artísticos. Além de estimular o investimento municipal na cultura ele induz ao mapeamento das atividades artísticas e culturais, uma das principais e recorrentes demandas nas conferências setoriais dos segmentos artísticos e no Plano Nacional de Cultura.⁸

Inspirados no Programa de Cultura (Procult), linha de crédito criada pelo Bndes⁹ em 2006, alguns estados criaram linhas reembolsáveis, para valores abaixo dos ofertados pelo Bndes. Há iniciativas de oferta de crédito a juros subsidiados nos estados da Bahia, Paraíba e Rio de Janeiro, normalmente em parceria com os bancos de desenvolvimento estaduais. Em geral, destina-se a capital de giro e/ou investimento fixo, operando com faixas de menor valor, que podem variar entre duzentos reais a um milhão de reais. Em alguns casos, tais empréstimos podem ser concedidos sem garantias reais, através de um aval solidário. Há importantes segmentos comerciais no campo artístico, e a disponibilidade de capital a baixo custo pode fortalecer e ampliar o desempenho destes setores.

Observa-se que o padrão de apoio através de seleções e critérios públicos, que, sem dúvida, representa importante avanço, não deve limitar a imaginação quanto a novos meios de fomento. O padrão presente na maioria dos editais exclui muitos potenciais beneficiários,

.....

- 8 O mapeamento é uma das 30 propostas prioritárias da 1ª Conferência Nacional de Cultura, aparece duas vezes entre as 32 propostas prioritárias e 6 vezes nas propostas setoriais da 2ª Conferência Nacional de Cultura. A necessidade de realização do mapeamento aparece em diversos trechos da Lei nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010 que institui o Plano Nacional de Cultura 2010-2020 assim como em suas metas. É também uma das questões destacadas no relatório da Política Nacional das Artes.
- 9 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes).

seja por limitações de formação escolar ou pela dificuldade de lidar com o formato de apresentação de projetos e normas mais rígidas de participação na concorrência.

Existem no Brasil experiências de processos de seleção mais acessíveis que poderiam ser adotados mais amplamente. Cabe citar a experiência dos microprojetos culturais, implementada pelo Ministério da Cultura, com questionário extremamente simples e possibilidade de inscrição em áudio ou vídeo; ou a experiência dos editais do Itaú Cultural, também com formulário simplificado e que preveem uma gestão mais dinâmica, permitindo ajustes no projeto apresentado durante a seleção e em sua execução, dialogando com os responsáveis pela seleção, visando alcançar um resultado mais eficiente. Vale ressaltar que a simplificação, para ter efeito pleno, deve abranger desde o processo de apresentação de propostas até a prestação de contas.

Apesar de tudo isso, todos estes modelos ainda se posicionam de forma passiva. Ou seja, cabe ao artista (ou ao seu produtor) tomar a iniciativa de buscar financiamento. Há, porém, artistas que sentem dificuldade com qualquer um destes sistemas, por mais simples que sejam; ou mesmo, não se dispõem a fazer uso destas engrenagens. Por isso, um sistema de fomento que se pretenda abrangente deve contemplar também formas de financiar ações de curadoria, sejam elas de iniciativa do executivo, ou estimuladas por agentes privados de notória atuação. Um espaço para a curadoria pelo poder público, na forma de apoios discricionários, é defendido no relatório sobre a Política Nacional das Artes, coordenado pela Fundação Nacional de Artes (Funarte), em diálogo com os avanços representados pelo modelo de seleções públicas amplas e transparentes que se tornaram padrão e que prescindem de defesa pois “seus mecanismos constitutivamente plurais configuram o que de mais próximo se pode chegar à ideia democrática de igualdade de oportunidades”. (FUNARTE, [2016], p. 30) O fomento à curadoria também pode se dar por meio de políticas de fortalecimento às linhas de apoio plurianuais a instituições

culturais, grupos artísticos e eventos calendarizados. Iniciativas que atuam na criação, na formação e na difusão. Um fomento com esta natureza e consistência, que permita uma prospecção ativa, pode dar espaço para financiamento de artistas com relevantes trabalhos ou novas e instigantes iniciativas.

Por fim, saindo dos modelos de fomento voltados para a oferta, é fundamental que seja destacada a iniciativa do Vale-Cultura. Enviado ao Congresso em 2009 e aprovado em 2012, o Vale institui a primeira ação de fomento voltada ao consumo, em contraponto à tônica de financiamento vigente, concentrada quase exclusivamente na produção, e quando muito na circulação e distribuição. O programa prevê o aporte de R\$50/mês, a ser feito pelo empregador a funcionários que possuem vínculo empregatício formal. O valor é cumulativo e sem prazo de validade, permitindo ao trabalhador consumir bens e serviços culturais de maior custo. Este programa ainda está em fase de maturação, mas é de se esperar que em médio prazo venha trazer impactos significativos no financiamento às atividades culturais. Estima-se, inclusive, que quando o Vale-Cultura alcançar 10% de todos os trabalhadores com carteira assinada do Brasil mobilizará mais de R\$ 2 bilhões por ano para consumo em produtos e serviços culturais. Para se ter uma ideia do seu impacto vale dizer que este valor é equivalente a 150% da média de recursos movimentados pela Lei Rouanet entre 2006 e 2016. A ordem de grandeza do potencial de recursos a mobilizar, o perfil do público ampliado e o foco no consumo cultural são aspectos que tornam esta linha de ação muito promissora a médio e longo prazo.

FOMENTO E SISTEMA NACIONAL DE CULTURA

Não existe possibilidade de realizar uma política de abrangência nacional efetiva que não seja articulada federativamente. A atuação concorrente da União, estados e municípios no campo da cultura resulta, na maior parte das vezes, em um sobreamento de investimentos em algumas áreas, enquanto outras ficam com pouco ou

nenhum investimento, redundando num modelo de atuação evidentemente pouco efetivo.

Esta falta de coordenação se agrava quando o Ministério da Cultura se coloca no papel de “Secretaria de Cultura do Brasil”, exercendo uma ação operacional para o qual não tem capilaridade, o que requereria uma capacidade instalada gigantesca e custosa, e o afastaria da função de exercer uma coordenação estratégica de um Sistema Nacional de Cultura.

Quando age como fomentador direto, o governo federal tem muita dificuldade em dar escala nacional à sua atuação, não consegue perceber certas nuances regionais, nem realizar um adequado acompanhamento e monitoramento dos investimentos. Os programas do MinC que conseguiram grande alcance decorreram de arranjos que se sustentaram na descentralização para estados e/ou municípios. De todos, talvez o programa Cultura Viva seja o mais evidente: somente quando descentralizado, conquistou abrangência. São bons exemplos de programas que optaram por este modelo, os bem-sucedidos DocTV, Brasil Criativo, Sistema de Bibliotecas Públicas e, mais recentemente, o Fundo Setorial do Audiovisual.

A atuação descentralizada demonstra maior grau de eficiência também no que diz respeito aos aspectos orçamentários. Do ponto de vista do governo federal, a atuação conjunta com estados e municípios aumenta os recursos para a política setorial, pois a descentralização vem atrelada de uma contrapartida financeira dos entes parceiros. Do ponto de vista dos estados e municípios, os recursos federais chegam como reforço aos seus orçamentos e permite ainda, em alguns casos, que a contrapartida venha como crédito adicional, não comprometendo o orçamento ordinário do órgão de cultura. Além disso, deve-se computar como benefício adicional o fato de não vir a se constituir em perda orçamentária no final do ano – por fazer parte de convênio entre entes federados, o que não houver sido executado pode ser provisionado para o ano fiscal seguinte. Ademais, os recursos, quando não utilizados, devem ser aplicados,

tornando-se fonte de renda adicional para as políticas culturais descentralizadas.

Além dos evidentes benefícios em termos orçamentários e de gestão, a atuação descentralizada e em parceria é positiva também por garantir maior qualidade na seleção dos projetos. Há dinâmicas culturais regionais que são menos evidentes para o governo central ou para comissões de seleção que analisam propostas de todo o território nacional. Seleções estaduais ou municipais terão melhor condição de observar estas dinâmicas no momento da decisão de investir. Ao compartilhar a seleção com os estados, por exemplo, naturalmente a quantidade de projetos por comissão diminui, permitindo maior qualidade em suas análises. Da mesma forma, depois de realizada a seleção, o acompanhamento dos investimentos tende a melhor qualidade, pela proximidade territorial da concedente dos recursos em relação a seus beneficiários.

Quando o investimento é diretamente realizado pelo governo federal, ele tende a concentrar-se nas capitais ou, no máximo, em cidades de maior porte. A descentralização, apesar de manter parte da concentração – natural, em certa medida, já que grandes centros urbanos normalmente concentram atividades culturais de uma região, em especial no campo das artes, permite maior capilaridade dos investimentos, interiorizando o fomento à cultura. Do ponto de vista dos demandantes por recursos, observa-se que seleções de recorte regional geram maiores chances de sucesso na captação de recurso, resultado de uma maior participação dos setores culturais. Pela descentralização as ações de fomento podem superar o paradigma limitador de repassador de recursos financeiros. Ao se desobrigar da execução, o ente repassador pode auxiliar o ente executor (estado ou município) a articular as redes de beneficiários, estimulando parcerias, sinergias e promovendo um intercâmbio de boas práticas que podem enriquecer as atuações individuais dos apoiados. O que já ocorre, por exemplo, no programa Cultura Viva.

Políticas descentralizadas são naturalmente mais discutidas (ao menos entre União, estados e municípios) e, pela escala que tomam, tornam-se mais conhecidas pelos seus beneficiários. O aumento do debate no desenho das políticas e sua maior visibilidade atraem mais olhares críticos, permitindo um amadurecimento mais rápido das mesmas. O MinC – ou o estado, na descentralização para os municípios –, quando sai do papel de executor direto para assumir a coordenação de um sistema, se permite maior atenção no acompanhamento e avaliação das políticas. A organização de dados e indicadores torna-se mais viável e pode contribuir para o debate e o aperfeiçoamento das políticas.

Além dos exemplos citados de parcerias do estado com governos estaduais ou municipais – Cultura Viva, DocTV, Brasil Criativo, Sistema de Bibliotecas Públicas e FSA –, o Icms Cultural de Minas Gerais tem capacidade de inspirar outros estados e impactar outras áreas que não apenas as patrimoniais. Este modelo simultaneamente estimula o investimento municipal na cultura e induz ao mapeamento das atividades artísticas e culturais. A importância desta indução do investimento municipal em cultura de forma qualificada não pode ser subestimada, já que os municípios respondem pela maior parte dos gastos públicos (BARBOSA, 2007; FUNARTE, 2009; PAIVA NETO; RUBIM, 2017), porém com baixa ou nenhuma relação sistêmica com as políticas dos outros entes. As resistências políticas a revisão da fórmula de repasse do Fundo de Participação Municipal se constitui no maior desafio a esta alternativa, o que talvez explique a não adoção do modelo em outros estados.

Para dar conta do tamanho da diversidade no campo cultural e das artes deve haver um sistema de fomento plural e equilibrado, no qual prevaleça o interesse público.

Desde o ano 2003 percebe-se grande avanço nesta direção, tanto no âmbito federal quanto nos estados e municípios. Porém, estes avanços não se consolidaram em uma política de estado que garanta maior sustentabilidade, estabilidade, dinamização de mercado, e

que procure estimular a produção e o consumo, contribuindo para ampliar o público assim como estimular a inovação e a experimentação artística.

Além da necessária constituição de sistemas mais completos de financiamento e fomento no país, que estimulem novas modalidades e potencializem mecanismos existentes através de sua complementariedade, pensar o fomento numa lógica federativa, avançando na implantação do Sistema Nacional de Cultura é um dos principais desafios atuais e talvez a agenda que pode trazer maior impacto positivo a curto e longo prazo. Sem assumir esta articulação federativa como central no desenho e execução das políticas de fomento, os resultados alcançados continuarão afetando um círculo restrito de cidades, regiões e agentes culturais. Para tanto é fundamental que haja um orçamento mínimo para investimento direto, que possa ser utilizado em diferentes modalidades e em articulação entre União, estados e municípios. Além de se buscar garantir um aumento de recursos para o setor, a integração tende a conferir maior estabilidade às políticas, pelos motivos expostos neste texto.

Enfim, apenas com a evolução dos sistemas de fomento para configurações mais ricas e complexas, com orçamento que garanta recursos para financiamento nas diversas modalidades, promovendo uma atuação mais integrada entre os entes federados, é que conseguiremos de fato potencializar a riqueza de nossa diversidade cultural, ativo social e econômico de valor incalculável.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA (Brasil) – ANCINE. *Relatório anual de gestão do fundo setorial do audiovisual: exercício de 2015*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://fsa.ancine.gov.br/sites/default/files/relatorios-de-gestao/Relat%C3%B3rio%20de%20Gestao%20FSA%202015_07-02-17.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2018.

ALVES, E. P. M. Mercados culturais no Brasil: o BNDES e o financiamento das empresas culturais brasileiras. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 53, n. 1, p. 24-35, jan./abr. 2017.

- BARBOSA, F. A. O financiamento das políticas culturais, 1995–2002. In: SILVA, F. A. B. da. *Economia e política cultural: acesso, emprego e financiamento*. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2007. p. 167–195.
- BOTELHO, I. A diversificação das fontes de financiamento para a cultura: um desafio para os poderes públicos. In: MOISÉS, J. Á.; BOTELHO, I. (Org.). *Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte, 1997. p. 95–106.
- CALABRE, L. *Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2009.
- CASTELLO, J. Cultura. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. (Org.). *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura, 2002. p. 627–656.
- DIAGNÓSTICO dos investimentos em cultura no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1998.
- DURAND, J. C. *Política cultural e economia da cultura*. São Paulo: Ateliê Editorial: Ed. Sesc SP, 2013.
- FUNARTE. *Cultura em números: anuário de estatísticas culturais 2009*. Brasília, DF, 2009.
- FUNARTE. *Política nacional das artes: processo de construção de políticas públicas atualizadas, duradouras e estruturantes para as artes brasileiras: presente para o futuro*. [Brasília, DF, 2016]. Relatório de atividades: março de 2015 a maio de 2016. Disponível em: <<http://culturadigital.br/pna/files/2016/05/Relat%C3%B3rio-de-Atividades-da-Pol%C3%ADtica-Nacional-das-Artes-4.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2017.
- GUIMARÃES, F.; SILVA, R. Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. (Org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017.
- MACHADO, A. Entrevista. In: ABDALLA, A. C. *Lei Rouanet: percurso e relatos*. [São Paulo: Atitude Brasil], 2011. p. 15–17.
- MENEZES, H. *A Lei Rouanet: muito além dos (f)atos*. São Paulo: Loyola, 2016.
- MOISÉS, J. Á. Democracia e financiamento da cultura no Brasil. In: MOISÉS, J. Á.; BOTELHO, I. (Org.). *Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte, 1997. p. 13–22.

- MOISÉS, J. Á.; BOTELHO, I. (Org.). *Modelos de financiamento da cultura: os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal*. Rio de Janeiro: Funarte, 1997.
- NUSSBAUMER, G. M. Cultura e políticas para as artes. In: RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R. (Org.). *Políticas culturais*. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 89-111.
- OLIVIERI, C. G. *Cultura neoliberal: leis de incentivo como política pública de cultura*. São Paulo: Escrituras, 2004.
- PAIVA NETO, C. B. Construção de uma política para instituições culturais privadas – compartilhando a experiência da Bahia. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – POLÍTICAS CULTURAIS, 5., 2014, Rio de Janeiro. [Trabalhos apresentados]. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 2014. Disponível em: <<http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2014/06/Carlos-Beyrodt-Paiva-Neto.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- PAIVA NETO, C. B. Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 15-61.
- PAIVA NETO, C. B.; RUBIM, A. A. C. Panorama do financiamento e fomento à cultura: estados e Distrito Federal. In: RUBIM, A. A. C.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal*. Salvador: EDUFBA, 2017. p. 99-178.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula. *Revista Lusófona de Estudos Culturais*, Aveiro, v. 1, n. 1, p. 224-242, 2013.
- RUBIM, A. A. C. Políticas culturais no Brasil: tristes tradições. *Galáxia*, São Paulo, n. 13, p. 101-113, jun. 2007.
- SARNEY, J. Incentivo à cultura e sociedade industrial. In: JELÍN, E. et al. *Cultura e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo Nacional de Cultura, 2000. p. 29-44.