

## **DIREITOS CULTURAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO CULTURAL: REFERÊNCIAS PARA A APLICAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS LEIS DE BENEFÍCIO FISCAL**

Adriana do Carmo<sup>1</sup>  
Lucília Machado<sup>2</sup>

### **RESUMO**

Este artigo objetivou analisar as relações entre direitos culturais, políticas públicas de incentivo à cultura e a necessidade do planejamento cultural realizado por empresas, tendo em vista tornar tais direitos e políticas mais efetivas. Seu objeto consistiu de referências conceituais e políticas que fundamentam a discussão sobre direitos culturais, políticas públicas, planejamento cultural e a aplicação democrática das leis de benefício fiscal. O quadro teórico teve como eixo a importância do planejamento cultural para a percepção do valor social da ação de incentivar a cultura. Concluiu que o planejamento cultural oferece à empresa a oportunidade de reavaliar sua atuação, considerando os fundamentos e princípios democráticos sobre direitos culturais e o que preconizam as políticas públicas para viabilizá-los.

**Palavras-chave:** Direitos culturais. Políticas públicas. Planejamento cultural. Leis de benefício fiscal.

### **ABSTRACT**

This article aims to analyze the relations between cultural rights, public politics to encourage culture and the need for cultural planning done by businesses in order to make these rights and more effective politics. His object consisted of conceptual frameworks and politics that underlie the discussion on cultural rights, public policy, cultural planning and democratic application of tax benefit laws. The theoretical framework has as its axis the importance of planning for the cultural perception of the value of social action to encourage the culture. Concluded that cultural planning offers the company an opportunity to reassess its performance considering the fundamentals and democratic principles on cultural rights and advocating public politics to make them feasible.

**Keywords:** Cultural rights. Public politics. Cultural planning. Benefit tax laws.

---

<sup>1</sup> Mestre em Gestão Social, Desenvolvimento Local e Educação pelo Centro Universitário UNA, Belo Horizonte, Minas Gerais. e-mail: [gestaodecultura@gmail.com](mailto:gestaodecultura@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutora em Educação e coordenadora do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA. e-mail: [ismachado@uai.com.br](mailto:ismachado@uai.com.br).

## **1. Introdução**

No Brasil, desde o início da década de 1990, discussões sobre apoios empresariais à cultura por meio de leis de incentivo fiscal intensificaram-se, envolvendo sociedade civil (especialmente, gestores, trabalhadores e incentivadores da cultura) e poder público (União, Estados e Municípios). Dentre os temas, aparecem referências a direitos culturais, a políticas de incentivo à cultura e à necessidade de planejamento cultural como forma de efetivar tais direitos e políticas.

A política de patrocínio à cultura por meio de leis de incentivo acontece no Brasil desde 1986, quando surgiu a Lei Sarney. Projetos culturais têm sido viabilizados pelas leis municipais, estaduais e federais de renúncia fiscal (Imposto sobre Serviços – ISS, Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICMS, Imposto de Renda – IR e o Imposto Territorial Urbano – IPTU).

O aumento dos investimentos por meio de tais leis – de R\$ 21.212,78 (1993) para R\$ 1.276.955.715,81 (2012) – e a intensificação dos debates sobre suas aplicações têm trazido controvérsias sobre a participação privada no processo de incentivo fiscal.

Este artigo aborda referências conceituais e políticas para a aplicação democrática das leis de benefício fiscal. Trata de fundamentos à relação entre direitos culturais, políticas públicas e planejamento cultural. No caso desse último, trata daquele realizado por empresas que se servem de incentivos fiscais para investir em cultura e da importância desta ferramenta para a percepção do valor social desta ação.

A percepção de valor é um elemento importante para orientar as ações de investimento cultural, tendo em vista maior e melhor distribuição dos recursos, maior acesso aos bens culturais pela população, especialmente a excluída culturalmente, garantindo direitos que devem ser objeto das leis de benefício fiscal.

Segundo Brant (2002), o planejamento tem como objetivo atuar a favor da construção de “uma política cultural privada”, responsável pela transferência dos valores da empresa aos seus públicos, por intermédio dos projetos selecionados. Sua perspectiva é a de que o patrocínio precisa estar alinhado à estratégia empresarial para que possa fazer sentido para a organização e cumprir com seu objetivo principal. Ele reforça que não

são eficazes os investimentos “pontuais”, executados pela empresa sem objetivos estratégicos.

Para o autor, os resultados dos investimentos em cultura só podem ser medidos considerando-se o longo prazo e os indicadores de avaliação só são aceitáveis se estiverem alinhados às estratégias e aos objetivos sociais que a empresa busca. Uma das justificativas para as empresas não perceberem a eficácia e/ou eficiência dos incentivos repassados por elas aos projetos culturais estaria no fato de não possuírem parâmetros para procederem a esta análise. O argumento de Brant é de que o planejamento cultural pode oferecer maiores subsídios para esta avaliação. Mas, como afirma o próprio autor, a “Cultura deve ser encarada como um setor estratégico, de articulações entre as diversas instâncias e pastas governamentais, justamente pelo poder articulador da sociedade que é peculiar ao processo cultural” (2004, p. 45).

Assim, a percepção de valor pela empresa pressupõe considerar a cultura com essa visão mais ampla, social. Esta envolve diferentes interesses, direitos de todos, e políticas com caráter público, mesmo que praticada por agentes privados.

Sobre a temática do planejamento cultural, pode-se dizer que há insuficiência de estudos, talvez porque seja uma prática relativamente nova entre as organizações. Conhecer mais sobre a relação entre planejamento cultural, direitos culturais e políticas públicas faz-se importante para todos: Estado, sociedade, empresas, produtores, gestores culturais e artistas.

Brant (2005) e Avelar (2008) consideram que o planejamento configura a tendência atual, quando se pensa em participação mais efetiva da empresa em ações sociais mediante projetos selecionados.

A empresa está preocupada em como o social poderá agregar valor à sua marca, enquanto deveria estar empenhada em como sua marca poderia agregar valor à sociedade. As ações são pensadas como compensação, como *licence-to-operate*, quando deveriam ser entendidas como uma ampliação natural da própria missão organizacional. A corporação quer contribuir para a sociedade, mas coloca-se à margem dela. Ou seja, aquilo que poderia ser uma oportunidade real de desenvolvimento e integração é convertido em um empreendimento corriqueiro de promoção ou manutenção de imagem, eventualmente ineficaz para as comunidades, sempre irrelevante para a empresa. (AVELAR, 2008, p. 139)

O planejamento cultural oferece à empresa a oportunidade de reavaliar sua atuação, considerando os fundamentos e princípios dos direitos culturais e o que preconizam as políticas públicas para viabilizá-los. Para isso, o autor se refere a:

[...] uma metodologia de planejamento e construção de empreendimentos e políticas privadas, que geram impacto cultural positivo, alicerçados na visão estratégica, no valor sócio-econômico do negócio e no compromisso ético da empresa com a sociedade. (AVELAR, 2008, p. 139)

O planejamento cultural cresce de importância como ferramenta social para o pleno alcance das potencialidades do incentivo fiscal e para a efetivação de direitos culturais, pois pode favorecer a diminuição máxima dos riscos de um baixo retorno para as finalidades almejadas pela política pública e incentivadores na aplicação dos recursos.

Este artigo foi construído com base em pesquisa bibliográfica e documental, abrangendo os seguintes temas: direitos culturais, políticas culturais, políticas públicas para a cultura, investimentos em cultura, projetos culturais, avaliação de projetos culturais, planejamento, planejamento cultural e planejamento participativo, dentre outros.

## **2. Direitos culturais**

Os direitos humanos incluem os direitos civis, políticos e sociais. O direito à cultura faz parte dos direitos sociais, assim como o direito ao trabalho, à assistência, à educação, todos fundamentais às políticas públicas de cultura.

O Art. 215 da Constituição da República de 1988 estabelece: “O estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização da difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 1988). A Declaração Universal dos Direitos Humanos proclama no artigo 27 que: “Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de gozar das artes e aproveitar-se dos progressos científicos e dos bens que deles resultam” (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Em 1976, a UNESCO publicou a Recomendação sobre a Participação dos Povos na Vida Cultural, compreendendo-a em duas dimensões: o direito à livre criação e o direito à fruição. Para tanto, conclamou por oportunidades iguais de acesso a todos a essas

participações. A 31ª Conferência Nacional da UNESCO aprovou em 2001 a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural, um texto com enorme valor simbólico e normativo. Em 2005, a UNESCO aprovou também a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, que trata da relação entre direitos humanos e diversidade.

A garantia dos direitos culturais a todos os cidadãos se coloca como grande desafio das políticas culturais no Brasil. Chauí fala em direito à participação social como requisito para a construção dessas políticas:

[...] o direito à participação nas decisões de políticas culturais é o direito do cidadão de intervir na definição de diretrizes culturais e dos orçamentos públicos, a fim de garantir tanto o acesso como a produção de cultura pelos cidadãos. (CHAUÍ, 2006, p. 138)

Furtado argumenta que:

[...] é certo que um maior acesso aos bens culturais melhora a qualidade de vida dos elementos de uma coletividade. Mas, se fomentado indiscriminadamente, pode frustrar formas de criatividade e descaracterizar a cultura de um povo. (FURTADO, 1984, p. 32)

Assim, entre o acesso à cultura e a inclusão social encontra-se, como fator interveniente, a possibilidade de efetivo exercício da participação cultural ativa, criativa e crítica, elemento fundamental à cidadania plena. A vasta riqueza cultural do Brasil é uma realidade constatável. No entanto, a distribuição deste bem ainda apresenta restrições. Segundo Toro,

[...] a exclusão cultural é uma das manifestações mais graves de injustiça social porque oculta e impede que as formas de ver e construir o mundo de certos setores sociais (negros, índios, população rural, migrantes, etc.) possam circular e competir no universo dos sentidos e significados simbólicos. (TORO, 2005, p. 37)

Os direitos culturais pressupõem, portanto, assegurar a todos o direito à criação artística, ao respeito às suas identidades, à diversidade e à participação na vida cultural de suas comunidades e para além de suas fronteiras, incluindo a plena participação no processo de construção, acompanhamento e avaliação das políticas públicas culturais.

### **3. Direitos culturais e políticas públicas**

A política pública de cultura, no Brasil, esteve sob a égide do Ministério de Educação e Cultura até meados da década de 1980. Em 1985, pelo Decreto nº 91.144, criou-se o Ministério da Cultura (MinC), que passou a ser o responsável pela área e pelo patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural do país.

Botelho (2006) afirma que a política de cultura estabelecida pelo Estado brasileiro foi formulada pela primeira vez em 1975, por meio do documento Política Nacional de Cultura (PNC), incluindo metas a serem atingidas. Mas que foi somente por volta de 1982 que as discussões para a criação do Ministério da Cultura se iniciaram.

O histórico do Ministério, entretanto, registra instabilidade administrativa nos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Em 1990, cinco anos após sua criação, o presidente Collor o transformou em Secretaria. Em 1992, no governo de Franco, voltou à condição de Ministério, com a Lei nº 8.490/92.

Na presidência de Fernando Henrique Cardoso, o ministro da cultura Francisco Weffort buscou ampliar o percentual do orçamento da União para a cultura. Até o ano de 2002, quando terminou o segundo mandato de Cardoso, conseguiu-se apenas 0,36%, indicando o baixo prestígio dado à área cultural por este governo. Em 2008, o percentual chegou a 0,52%, ainda muito tímido.<sup>3</sup>

Em 2003, inicia-se o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, pela primeira vez, um artista ocupa a gestão do Ministério da Cultura. O cantor Gilberto Gil assume o Ministério, propondo diversas mudanças na política pública de cultura com a orientação de que “formular políticas culturais é fazer cultura” (GIL, 2003, p. 11).

Ao assumir o Ministério, Gil adota como marca de sua gestão uma maior conexão com a sociedade e o desafio de formular e realizar políticas culturais sob o prisma da democracia e da ampliação do conceito de cultura (GIL, 2003).

Marcando a nova fase, o ministro Gil propõe maior abrangência do escopo do Ministério para abrigar novas modalidades de cultura e maior acesso das iniciativas populares aos direitos culturais. Vê-se relação desse entendimento com o movimento

---

<sup>3</sup> Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2008/04/07/relacao-entre-orcamento-do-minc-x-impostos-federais/>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

cultural da Tropicália, do qual Gil foi um dos expoentes, demarcando o afastamento da visão elitista de cultura e a busca da democratização do acesso às políticas públicas culturais.

São fundamentais o respeito, a valorização e o convívio harmonioso das diferentes identidades culturais existentes dentro dos territórios nacionais [...] podemos e devemos reconhecer e valorizar as nossas diferenças culturais, como fator para a coexistência harmoniosa das várias formas possíveis de brasilidade. (GIL, 2005, p. 7)

Surge no Ministério uma nova Secretaria para as ações de Identidade e Diversidade Cultural, para a qual foi designado o ator Sérgio Mamberti. A nova estrutura recebe três desafios: a) participar dos debates internacionais sobre diversidade cultural; b) promover o melhor entendimento do conceito de diversidade cultural no contexto da cultura brasileira e trabalhar de maneira transversal os segmentos governamentais e da sociedade civil; c) estabelecer diálogos com grupos e redes culturais representativos da diversidade cultural brasileira, ainda excluídos do acesso aos instrumentos de política pública de cultura, e contribuir para o aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção e promoção da diversidade cultural brasileira (MAMBERTI, 2005).

O Secretário-Executivo do Ministério de Gilberto Gil, Juca Ferreira, afirma que o objetivo da proposta era corrigir distorções que se sedimentaram, pois a missão do Ministério é dar “a importância devida a essas expressões culturais, conferindo-lhes o justo valor cultural, preenchendo lacunas e reparando erros” (FERREIRA, 2005, p. 19).

A ampliação dos recursos para a cultura é também uma das marcas desse Ministério: os recursos da renúncia fiscal passaram de R\$ 345 milhões para R\$ 691 milhões, em 2005, e definiu-se a meta de 1% do orçamento nacional para a cultura.<sup>4</sup>

Atualmente, o Ministério da Cultura conta com o suporte do Conselho Nacional de Política Cultural – CNPC, reestruturado a partir do Decreto 5.520/05, o qual tem a finalidade de propor a formulação de políticas públicas de articulação entre governo e sociedade civil, para o fortalecimento de atividades culturais no território nacional.

---

<sup>4</sup> Conforme Ministério da Cultura, em 31 de dezembro de 2011. Disponível em: <[www.cultura.gov.br/snc/files/2011/12/Documento-Básico.pdf](http://www.cultura.gov.br/snc/files/2011/12/Documento-Básico.pdf)>. Acesso em: 8 jan. 2013.

Esse movimento político do Ministério da Cultura levou a mudanças estratégicas na formulação das políticas para a cultura. Botelho (2006) argumenta que “uma política pública se formula a partir de um diagnóstico de uma realidade, o que permite a identificação de seus problemas e necessidades” (2006, p. 50).

Para pensar uma política e uma gestão de cultura que sejam eficazes, é preciso o conhecimento do que acontece em seu entorno e é necessário traçar metas de desenvolvimento do repertório de informação cultural desta comunidade sem preconceitos elitistas ou populistas. (BOTELHO, 2006, p. 50)

A política de cultura tem a responsabilidade de balizar as prioridades na aplicação dos recursos destinados a essa área. Para ser eficaz, precisa considerar as dificuldades existentes, as fontes de recursos que podem ser utilizadas, as metas de curto e médio prazo, as informações que vão possibilitar a definição de estratégias futuras, ou seja, o planejamento cultural.

[...] é através da formulação de uma política cultural que se pode hierarquizar as prioridades e pensar numa política de diversificação de fontes de financiamento, quadro dentro do qual uma lei de benefício fiscal é apenas um dos aspectos possíveis. (BOTELHO, 2006, p. 51)

Rubim registra ainda que:

Observa-se um movimento tanto na iniciativa pública, como na iniciativa privada de construção de políticas que promovam o incentivo e o estímulo à cultura nacional, neste sentido, este é um benefício para a sociedade em geral. Assim, uma das metas pretendidas pelas políticas públicas de cultura será sempre o desenvolvimento da cultura e, simultaneamente, a conformação de uma nova cultura política, que contemple e assegure a cidadania cultural. (2007, p. 158)

A formulação de políticas públicas na área cultural, sua implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação, são atribuições do Estado e devem ser exercidas em diálogo com a sociedade civil.

O Estado tem, portanto, os deveres de formular políticas públicas; qualificar a gestão cultural; fomentar a cultura; proteger e promover a diversidade cultural; ampliar e permitir o acesso; preservar o patrimônio material e imaterial; ampliar a comunicação e possibilitar a troca entre os diversos agentes culturais; difundir os bens, conteúdos e valores oriundos das criações artísticas e, por fim, estruturar e regular a economia da cultura. São responsabilidades fundamentais para assegurar os direitos culturais dos

cidadãos, que se consubstanciam num Plano Nacional de Cultura, a ser avaliado com base em indicadores nacionais, regionais e locais, que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso à cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

#### **4. Direitos culturais e o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac)**

O Pronac tem como propósito captar e distribuir recursos para fomentar a produção, a distribuição e o acesso descentralizado aos bens culturais, preservar o patrimônio nacional (material e imaterial) e promover a difusão da cultura brasileira e suas diversidades. Ou seja, assegurar direitos culturais.

Esse programa é implementado por meio dos mecanismos da renúncia fiscal (Mecenato) e do Fundo Nacional de Cultura (FNC), ambos da Lei Rouanet, Lei Federal de Incentivo à Cultura n.º 8.313/91, um engenhoso sistema com potencial para ser uma norma democrática, desde que usado com base em princípios de participação, acesso igualitário, transparência, acesso a direitos e responsabilidade pelas partes envolvidas.

O Pronac operacionaliza-se por meio de relações entre o governo federal, a iniciativa privada e os agentes culturais. Ao primeiro, por meio do Ministério da Cultura, cabe aprovar o orçamento anual de cada mecanismo, construir políticas públicas para o segmento e avaliar as propostas ou projetos que tornem factíveis tais políticas. À iniciativa privada – pessoas jurídicas e físicas – compete participar do processo de seleção de projetos e de repasse dos recursos de seus impostos devidos aos aprovados pelo Ministério da Cultura. E, por fim, aos agentes culturais, cabe a responsabilidade pela criação dos projetos e pela gestão dos recursos repassados pelas empresas, com vistas à futura prestação de contas da aplicação destes recursos ao Ministério da Cultura.

No mecanismo de renúncia fiscal, as decisões sobre o que incentivar são descentralizadas e a distribuição dos recursos se faz diretamente ligada ao interesse institucional das empresas incentivadoras. Este é um direito assegurado pelo mecanismo da lei: organizações que optam pelo modelo de declaração de imposto de renda com base no lucro real podem usufruir do benefício fiscal e, da mesma forma, pessoas físicas que optam pelo modelo completo da declaração de imposto de renda.

O mecanismo do mecenato vem se vinculando à política de comunicação das empresas incentivadoras. Vem, também, agindo na forma de estender os recursos. Ambos os movimentos (renúncia fiscal e FNC) reforçam a profissionalização do mercado cultural e a realização de metas cada vez mais altas, haja vista o significativo aumento dos investimentos, que passaram de R\$ 21.212,78 em 1993 para R\$ 1.269.651.373,78 em 2012.

## **5. Direitos culturais e planejamento cultural**

Com o aumento dos recursos destinados a investimentos culturais, observam-se a maior diversificação dos projetos e o aquecimento desse mercado, processos que demandam maior rigor das instituições e organizações envolvidas, particularmente de empresas incentivadoras que se encontram em posição chave no processo de decisão. O momento é de improvisar menos e planejar mais.

Nesse contexto, o planejamento cultural cresce de importância como ferramenta social para o pleno alcance das finalidades do incentivo fiscal, diminuição dos riscos de baixo retorno e cumprimento das propostas de políticas públicas para a cultura.

As empresas estatais brasileiras foram pioneiras na sistematização de ferramentas de gestão para a aplicação de seus recursos, ações têm sido tomadas como modelos e replicadas de diferentes formas às realidades de outros incentivadores.

O planejamento cultural é uma atividade que resulta em documentos gerenciais sobre posições decisórias e normativas, possui caráter sistemático, envolve reflexões e elaborações. É também contínua, pois pressupõe avaliações e revisões. Não é fruto de iniciativas isoladas, é parte de uma estratégia mais ampla e contém objetivos, metas, meios. Tem a finalidade de estabelecer rumos a serem seguidos à melhor aplicação de recursos repassados à cultura, por meio de mecanismos de renúncia fiscal, e aperfeiçoar resultados considerando os ambientes interno e externo às organizações e as implicações futuras das decisões tomadas.

É um trabalho novo nas organizações e um tanto complexo. A grande maioria dos atuais incentivadores culturais não se orienta por ele e ainda não tem constituída uma política

clara para sua execução. É mais comum àqueles incentivadores com maior escala de investimentos.

Como parte da política de incentivo, o planejamento cultural sintetiza-se em documentos que apresentam os princípios, diretrizes e medidas estabelecidas e praticadas pela instituição, privada ou pública, para orientar seus valores, decisões, atitudes e ações em relação à promoção, proteção e valorização das expressões culturais nacionais por ela apoiadas e incentivadas. Dentre tais decisões, encontram-se os critérios de seleção dos projetos que serão incentivados pela organização.

O planejamento cultural justifica-se pela busca das potencialidades do incentivo, que requer ações mais efetivas dos incentivadores e ferramentas de gestão a fim de orientar uma melhor aplicação dos recursos e o exercício de direitos culturais adquiridos.

Trata-se de atividade que compreende ações com o objetivo de diagnóstico e outras com o sentido de estabelecer e realizar metas, prazos e recursos; ações estas que demandam o estabelecimento das condições, procedimentos e meios coerentes com as motivações e finalidades que o justificam e orientam.

A Petrobrás, o Banco do Brasil e a Vale do Rio Doce repassaram, no ano de 2010, o volume de R\$ 178.345.545,90, o equivalente a 12% do total anual investido na cultura por empresas de todo o Brasil. Em 2011, este valor foi de R\$ 271.838.827,50 e em 2012 chegou a R\$ 164.815.947,89. Estas ações têm sido incorporadas ao balanço social de empresas, demonstrativo publicado anualmente, contendo informações sobre os projetos, benefícios e ações sociais, que têm servido para realizar a comunicação institucional e como instrumento de avaliação do exercício da responsabilidade social corporativa.

Ferreira afirma que planejamento é “o contrário da improvisação. Uma ação planejada é uma ação não improvisada” (1979, p. 15). Para ser uma ferramenta eficaz, o planejamento cultural também precisa ter propósito e ações definidas. “Planejar fica sendo então o mesmo que preparar bem cada ação, ou organizar adequadamente um conjunto de ações interdependentes” (FERREIRA, 1979, p. 17).

O planejamento cultural participativo é definido pela sua capacidade de envolver diversos sujeitos, com olhares e saberes diferentes, com vistas a interferências locais de modo a alterar a realidade social.

O Planejamento Participativo pretende ser mais do que uma ferramenta para a administração; parte da ideia que não basta uma ferramenta para ‘fazer bem as coisas’ dentro de um paradigma instituído, mas é preciso desenvolver conceitos, modelos, técnicas, instrumentos para definir ‘as coisas certas’ a fazer, não apenas para o crescimento e a sobrevivência da entidade planejada, mas para a construção da sociedade; neste sentido, inclui como sua tarefa contribuir para a construção de novos horizontes, entre os quais estão, necessariamente, valores que constituirão a sociedade. Nas escolas, por exemplo, não basta que os professores, isoladamente ou mesmo em conjunto, definam ‘como’ e ‘com que’ vão ‘passar’ um conteúdo preestabelecido, dando, assim, um carácter de só administração ao trabalho escolar; é necessário que se organizem para definir que resultados pretendem buscar, não apenas em relação a seus alunos, mas no que diz respeito às realidades sociais, e, que, a partir disto realizem uma avaliação circunstanciada de sua prática e proponham práticas alternativas para ter influência na construção social. (GANDIN, 2000, p. 87)

O planejamento participativo, de acordo com Gandin (2000, p. 89), nasce de uma análise situacional que envolve o social e a busca do usufruto por todos dos bens produzidos pelas ações humanas, no caso em estudo, por ações de natureza cultural. Para ele, o planejamento participativo envolve três níveis: o primeiro é a colaboração, o segundo é a decisão e o terceiro é a construção em conjunto.

Planejar participativamente envolve várias estratégias, tais como a realização de reuniões, a coleta de informações sobre as ações que deverão ser realizadas e propostas práticas de intervenção. Exercer o planejamento participativo requer que os planejadores pratiquem a total coerência entre o discurso e a prática, pois é fundamental que os posicionamentos defendidos fiquem claros, que o benefício da maioria seja procurado e não a satisfação de interesses particularistas. Planejamento participativo está diretamente ligado ao processo de transformação da realidade.

Weiss e Kaufmann (2009) informam, entretanto, que a adesão do empresariado brasileiro às leis de benefício fiscal ainda é baixa e que, para eles, o que determina a continuidade de um projeto é a vontade da empresa incentivadora, que pode estar fundamentada na função social do projeto ou no retorno institucional oferecido à marca.

Hoje, o que determina a continuação do financiamento e, portanto, a continuação dos projetos é a vontade das empresas financiadoras, seja por uma autêntica percepção de seu papel social de apoiador da cultura, seja pelo interesse em manter vinculada sua marca ao projeto patrocinado por um preço subsidiado pelo governo. (WEISS; KAUFMANN, 2009, p. 32)

Corrêa (2004) lembra também a importância de alianças entre os governos e artistas locais, com vistas a garantir o apoio social quando o objetivo é o suporte político. Neste caso, o ganho é visto na participação e na obtenção da aprovação de uma comunidade local.

Uma sociedade culturalmente ativa tende a ser também uma sociedade crítica; uma sociedade política, social e economicamente mais desenvolvida. Nesse sentido, a cultura e a arte podem ser vistas como motores do desenvolvimento do país. Não é à toa que os governos ditatoriais, ao assumirem o poder, elegem os artistas como seus principais alvos de ataque, numa estratégia de anestesiar ou mesmo fazer uma lobotomia completa no cérebro da sociedade. É que o acervo cultural de um povo é sua memória e trazem impressas em suas entrelinhas suas crenças, tradições, histórico de lutas, vitórias, derrotas, enfim, sua força. É a partir desse conjunto referencial, ao qual se somam as tradições e registros históricos, que se forma a identidade de uma nação. (CORRÊA, 2004, p. 155)

Albuquerque e Silva (2010) realizaram pesquisas sobre a atividade de avaliação no campo da cultura no Brasil. Para a temática do planejamento cultural, é importante considerar a contribuição que os autores deram na construção de uma metodologia de avaliação de projetos culturais, pois eles propõem indicadores de qualidade a serem considerados no contexto da aplicação das leis de incentivo. Segundo eles:

Em resumo, se um projeto cultural não tiver relevância e efetividade, ele não exibe valor; se não tiver eficácia e eficiência, ele não exibe mérito; por conseguinte, se ele não tiver relevância, efetividade, eficácia e eficiência, ele não exibe qualidade. Avaliar a qualidade do projeto cultural é ajuizar o seu valor e mérito. Um processo de avaliação tem valor quando atende às necessidades de informações dos seus stakeholders, e tem mérito quando ele satisfaz os padrões de qualidade estabelecidos, ou seja, quando ele faz bem o que se propõe a fazer. (ALBUQUERQUE; SILVA, 2010, p. 302)

O planejamento cultural precisa considerar as possibilidades de avaliação social do projeto incentivado, sem o que é impossível aquilatar os resultados dos incentivos. Albuquerque e Silva lembram, ainda, que o incentivo apenas terá mérito se ele cumprir com o que se propôs a fazer.

Caldeira (2009) argumenta que a cultura é um dos setores mais dependentes dos incentivos fiscais. Para ele, se os benefícios fossem extintos, o setor cultural sofreria um grande impacto, pois a área depende quase que exclusivamente desse repasse, pois a bilheteria é parte pequena a ser considerada na receita.

Botelho afirma o mesmo:

Apesar dos esforços do Ministério da Cultura no sentido de recompor seus orçamentos, a produção cultural brasileira continua extremamente dependente das leis de incentivo fiscal federal, estaduais e municipais. Os recursos orçamentários dos órgãos públicos, em todas as esferas administrativas, são tão pouco significativos que suas próprias instituições concorrem com os produtores culturais por financiamento privado. (2006, p. 54)

Participar da transversalidade da cultura é uma forma sólida e significativa de atuar na esfera social, gerar memória e promover o acesso aos direitos culturais. A organização, por meio da opção da renúncia fiscal de seus impostos, tem a oportunidade de atuar no favorecimento de ações inclusivas de acesso à cultura e de superação de diversos problemas sociais por meio do recurso à arte.

Saraiva lembra que o brasileiro tem pouco hábito de leitura, “não lê nem dois livros por ano” e “prefere ver filmes dublados no cinema” (2009, p. 61). No ano de 2007, mais da metade da população não comprou um único ingresso de cinema e também não foi ao teatro, a um *show* ou a uma exposição.

O perfil cultural do brasileiro é relativamente pobre em termos de consumo e acesso ao bem cultural. Saraiva lembra, também, que há uma deficiência grande de espaços de cultura, pois na área cinematográfica, o Brasil oferece apenas duas mil salas de cinema para atender a 190 mil habitantes. O autor faz uma comparação com o México, que apresenta uma oferta muito maior: “são mil cinemas para 40 milhões de pessoas” (SARAIVA, 2009, p. 63).

O planejamento cultural pode ser uma ferramenta poderosa para valorizar o uso dos incentivos fiscais. Ele potencializa as condições para uma melhor aplicabilidade dos recursos e favorece a avaliação qualitativa dos investimentos executados.

Uma pesquisa realizada pelo IBGE (2008) aponta indicadores de excluídos que confirmam uma triste realidade brasileira com relação ao acesso aos bens culturais: 92% dos brasileiros nunca frequentaram museus e leem em média 1,8 livro per capita/ano (contra 2,4 na Colômbia e 7 na França, por exemplo). A mesma pesquisa aponta, entretanto, que existe uma forte demanda reprimida por consumo cultural, pois a média da despesa mensal com cultura por família é de 4,4% do total de rendimentos, acima da educação (3,5%), não variando em razão da classe social, e ocupando a sexta posição nos gastos mensais da família brasileira.

Em 2012, foi aprovada pelo Congresso Nacional uma proposta alvissareira para a área cultural, no que tange à formação de público e à distribuição do bem cultural. Trata-se do Vale Cultura, mecanismo pioneiro, que promete servir de estímulo a mais investimentos para o setor, pois favorece o incremento do consumo cultural.

Esse benefício poderá atender parte das necessidades culturais de cerca de 18 milhões de trabalhadores que ganham até cinco salários mínimos. Estes trabalhadores receberão um vale mensal de R\$ 50,00 para ser gasto em atividades culturais. As empresas que aderirem ao programa terão isenção de 1% no Imposto de Renda.

## **6. Considerações finais**

O incentivo fiscal é uma estratégia de aplicação do dinheiro público para estimular o investimento privado (mecanismo de indução). A organização tem a responsabilidade ética de zelar pela aplicação decente dos recursos disponibilizados.

Os desafios prioritários da Lei são de garantir os direitos culturais, dar acesso ao bem cultural, apoiar a diversidade e formar públicos e gestores. Hoje a cultura tornou-se um ativo econômico estratégico, uma economia que precisa do investimento privado. O Estado tem um papel importantíssimo na política do financiamento cultural, mas os recursos devem ser usados com critério e responsabilidade.

A criatividade do brasileiro faz parte de sua riqueza. No entanto, esta criatividade não tem colocado o Brasil no rol dos dez primeiros países que se destacam no uso do seu potencial criativo como riqueza econômica e social.

A política nacional de cultura tem como propósito desenvolver as indústrias criativas. Para tanto, criou-se uma Secretaria, em 2011, no âmbito do Ministério da Cultura, que responde pelas ações de desenvolvimento do setor criativo.

Organização civil (proponentes da área cultural, gestores, artistas, dentre outros), poder público (Ministério e Secretarias de Cultura) e organizações privadas (empresas e afins) têm um papel importante no fomento à diversidade da cultura no país, cujo patrimônio e identidade podem e devem ser tratados com maior zelo.

Quando se opta por planejar participativamente o usufruto dos investimentos em iniciativas culturais, pode-se também dar maiores oportunidades à participação social no desenvolvimento do país. Este, alicerçado na mobilização coletiva em cada local, nas identidades e nas forças culturais que tornam reais as suas potencialidades, é condição para que as novas gerações tenham aumentado o seu acesso à cultura como um direito humano fundamental.

As organizações comprometidas socialmente e que buscam resultados eficazes por meio da renúncia fiscal precisam se organizar internamente para a elaboração do seu planejamento cultural. É importante esclarecer à sociedade quais são os objetivos visados e como o dinheiro público será empregado. Tal esclarecimento pode ser feito por meios diversos, tais como páginas da Web da própria organização e espaços de acesso público. São ações fundamentais para a concretização de direitos culturais por meio de políticas públicas confiadas, por delegação do poder público, às organizações privadas.

## **Referências**

ALBUQUERQUE, J. B.; SILVA, A. C. **Avaliação de projetos culturais**. Rio de Janeiro. Revista Meta: Avaliação, 2010.

AVELAR, R. **O avesso da cena: notas sobre a produção e gestão cultural**. Belo Horizonte: Duo Editorial, 2008.

BOTELHO, I. **Para uma discussão sobre política e gestão cultural**. São Paulo, 2006. p. 45-60. Disponível em:  
<[http://www.cultura.gov.br/upload/Projeto\\_Oficinas\\_Miolo\\_1156970790.pdf](http://www.cultura.gov.br/upload/Projeto_Oficinas_Miolo_1156970790.pdf)>. Acesso em: 18 de janeiro de 2012.

BRANT, Leonardo. **Mercado cultural**: investimento social, formatação e venda de projetos, gestão e patrocínio, política cultural. São Paulo: Escrituras, 2001.

BRANT, Leonardo. **Mercado cultural**. São Paulo: Escrituras, 2002.

BRANT, Leonardo. **Mercado cultural**: panorama crítico e guia prático para gestão e captação de recursos. São Paulo: Escrituras Editora; Instituto Pensarte, 2004.

BRANT, L. (Org). **Diversidade cultural**. São Paulo: Escrituras Editora; Instituto Pensarte, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)>. Acesso em: 15 set. 2012.

CALDEIRA, J. B. O peso do incentivo fiscal. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 7, p. 67-72, jan./mar. 2009.

CHAUÍ, M. **Cidadania cultural**: o direito à cultura. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

CORRÊA, M. B. **Do marketing ao desenvolvimento cultural**: relacionamento entre empresa e cultura, reflexões e experiências. Belo Horizonte: [s.n.], 2004.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

FERREIRA, J. Um grande encontro no coração do Brasil: a mudança pela cultura. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS CULTURAS POPULARES, 1., 2005, Brasília. **Anais...** Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2005. p. 19-20.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GANDIN, D. A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade. Disponível em: <<http://132.248.9.1:8991/hevila/CurriculosemFronteiras/2001/vol1/no1/4.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

GIL, G. **Discursos do Ministro da Cultura Gilberto Gil**. Brasília, DF: Ministério da Cultura, 2003.

\_\_\_\_\_. Apresentação. In: LOPES, A.; CALABRE, L. (Orgs.). **Diversidade cultural brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2005. p. 7-8.

IBGE. **Sistema de Informações e Indicadores Culturais 2003-2005**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MAMBERTI, S. Políticas públicas: cultura e diversidade. In: LOPES, A.; CALABRE, L. (Orgs.). **Diversidade cultural brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 2005. p. 15-18.

NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

RUBIM, A. A. C. **Políticas culturais no Brasil: tristes tradições e enormes desafios**. Salvador, 2007.

SARAIVA, J. A cultura da telinha. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 7, p. 27-32, jan./mar. 2009.

TORO, J. B. **A construção do público: cidadania, democracia e participação**. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2005.

WEISS, A.; KAUFMANN, R. O papel das estatais. **Revista Observatório Itaú Cultural**, São Paulo, n. 7, p. 61-66, jan./mar. 2009.

Artigo recebido em maio de 2013 e aprovado em junho de 2013.