

ESTADO E CULTURA:
investimentos públicos e renúncias fiscais

Maria Amarante Pastor Baracho*

RESUMO

O financiamento das ações culturais que ocorrem pela realização de projetos ou manutenção das atividades culturais respaldam-se na captação de recursos de renúncias fiscais pela utilização de leis de incentivo à Cultura, quando a expansão dos recursos orçamentários seria fundamental, para a realização de uma política pública de cultura. Esta distintamente da política governamental de cultura tem alcances focados na cidadania cultural, na integração social, de satisfação simbólica, de crítica, de inovação, de expressão da criatividade, de estímulo à auto-estima, entre tantas outras funções sociais fundamentais para a legitimação do Estado e manutenção da democracia e da participação no país.

ABSTRACT

The financing of cultural actions that occur as execution of projects or maintenance of cultural activities is supported by the captation of resources of fiscal resignations granted by laws of incentive to Culture, when the expansion of the budgetary resources would be fundamental, for the accomplishment of a public politics of culture. This one, differently from the government politics of culture, targets the cultural citizenship, as in social integration of symbolic satisfaction, of critics, of innovation, of expression of creativity, of stimulation to self-esteem, among many others fundamental social functions to legitimation of the State and maintenance of the democracy and the participation in the country.

1 INTRODUÇÃO

Reis (2001, p.31) assinala que na relação Estado e Cultura, esta última pode ser vista de duas formas pelo primeiro: a) como instrumento cuja tônica dominante é o caráter ornamental e decorativo, instrumento propagandista, sob o foco da discussão de que a Cultura está mais a serviço do Estado do que este a serviço dela; b) como um fim transversal das ações amplas da administração pública, perpassando todas as políticas setoriais do Estado.

Para Chauí (1989, p.52), existem três tradições principais que, em diferentes conjunturas, consolidaram-se nos órgãos públicos de cultura no Brasil: a da cultura oficial produzida pelo Estado, a populista e a neoliberal.

*Doutora em Economia e Mestre em Teoria Econômica-Diretoria de Pesquisa do IPC e Diretoria de Ensino e Pesquisa da FaPP.

A primeira corrente, segundo esta autora, colocou o poder público na qualidade de sujeito cultural e, portanto, de produtor de cultura, determinando para a sociedade formas e conteúdos culturais definidos pelo grupo dirigente, com a finalidade de reforçar sua própria ideologia, com o objetivo de legitimar-se por meio da cultura. O apogeu desta tradição ocorreu no Estado Novo e na ditadura militar dos anos 60 e 70. A cultura era vista como instrumento legitimador do regime político, que passou a submetê-la ao controle estatal mediante a distribuição de recursos e demandas de projetos e atividades culturais.

A tradição populista, mais forte no final dos anos 50 e início dos 60, pretendia que a gerência pública de cultura tivesse um papel pedagógico sobre as massas populares, apropriando-se da cultura popular para transformá-la e depois devolvê-la ao “povo”. A divisão entre cultura de elite e cultura popular compreendeu o foco desta corrente. A cultura de elite considerada diretamente vinculada à classe dominante, enquanto a popular compreenderia a expressão autêntica da classe dominada e oprimida. Nessa divisão, a “cultura popular” vai adquirindo uma aura quase messiânica, enquanto a “cultura de elite” vai sendo satanizada. Os órgãos de cultura surgiam como agentes de transformação sócio-política, desde que traduzissem a função pedagógica da cultura popular e sua missão redentora, conseguindo que o “povo” se reconhecesse nas formas e conteúdos que lhe eram devolvidos pelo Estado.

Por último, a tradição neoliberal, a partir de meados dos anos 80, minimizou o papel do Estado, enfatizando apenas o encargo estatal com o patrimônio histórico enquanto monumentos representativos do próprio Estado e colocando os órgãos públicos de cultura a serviço de conteúdos e padrões definidos pela indústria cultural e pelo mercado. Essa tradição acreditou na capacidade da iniciativa privada, tanto quanto parceira principal das atividades culturais, mas, principalmente, como gestora do setor.

Assim, para Chauí (1989, p.53), o modelo ideal seria que o Estado não optasse por nenhuma dessas escolhas, a oficial autoritária, a populista ou a neoliberal, mas que restringisse seu papel à condição de prestador sócio-político de serviços e estimulador-patrocinador das iniciativas da própria sociedade, garantindo direitos, quebrando privilégios, abrindo-se para os conflitos advindos da implantação de uma política cultural democrática e voltando-se para as inovações.

Nesta linha de reflexão, a democracia cultural pressupõe responsabilidades fundamentais do Estado democrático, mas só pode ser construída na combinação da ação do Estado com a participação e a criatividade individuais e coletivas. A democracia cultural é um fator da democracia política cujas potencialidades podem se desenvolver com o alargamento e a elevação da formação e da vida cultural das populações. É um fator da democracia econômica, do desenvolvimento e da modernização, porque representa a qualificação da principal força produtiva: o trabalho humano. É um fator da democracia

social porque é um vetor de intervenção crescente na vida da sociedade, por parte dos trabalhadores, das classes e grupos sociais mais vitalmente interessados na democracia. É um fator de soberania nacional, porque coopera na formação da identidade nacional, num processo aberto e ativo e de interação com a cultura mundial. A democracia cultural é um fator de emancipação individual, social e nacional, um fator de desenvolvimento multilateral dos indivíduos e da sociedade, um grande incentivo ao diálogo das culturas.

Uma política cultural com viés democrático é pautada na idéia de que a cultura, que é produzida coletivamente, devendo constituir-se num direito coletivo a ser apropriado pelos cidadãos indistintamente. Assim, impõe-se que sejam criados mecanismos eficazes para que o cidadão comum tenha direito à cultura e à memória coletiva e tenha condições de se apropriar dos bens culturais, democratizando-se o acesso à cultura a todos os segmentos culturais.

Essa visão de política cultural propõe a realização da cultura pelo conjunto dos cidadãos, grupos, comunidades, pessoas, a partir das suas referências, identidades e diferenças. O Estado impulsiona mas não limita, propõe mas não define pautas culturais da sociedade; estimula a participação nos processos criativos, respeitando o pluralismo, a diversidade, a autonomia; sem se abster do debate. Inclui-se enquanto ator dos processos culturais.

Na prática, a adoção de políticas culturais pautadas na cidadania cultural sofre limitações, como os aspectos relativos ao financiamento e a restrita destinação de recursos ao setor cultural, sua desorganização administrativa, o grau de carências da população, a cultura paternalista disseminada na sociedade, a influência da indústria cultural, a falta de equipamentos e espaços adequados, dentre outras.

Mata Machado (2000; p.2) assinala que entende-se por Política Pública de Cultura “o espaço público de participação dos indivíduos e coletividades (grupos, classes e comunidades), no qual o poder político é interveniente, e que tem por objetivo instituir e universalizar direitos e deveres culturais produzidos mediante consenso democrático. Esta Política objetiva, além da legitimação, a universalização dos direitos culturais; prioriza a prestação de serviços culturais permanentes, sem desconsiderar a importância dos eventos; planeja para o longo prazo e estimula o diálogo e a participação da população.” A Política Governamental de Cultura é definida como “ normas e procedimentos emanados e executados por aparelhos administrativos e coercitivos do poder político, cujo objetivo é instituir uma identidade coletiva do território governado e, dessa forma, assegurar o poder ideológico ou simbólico do Estado. Esta política visa a legitimação dos governos e a promoção dos governantes; prioriza a produção de eventos; planeja para o curto prazo da gestão governamental e a fim de não introduzir novos objetivos, evita a participação da população na tomada de decisões.” É comum às duas políticas a idéia de legitimação e a

presença do poder político do Estado. Ter claro o objetivo geral da Política Cultural do governo. Identificar os fatores que distinguem as perspectivas de curto e de longo prazo do planejamento da política cultural. Podem ser citados os seguintes fatores segundo o mesmo autor: i) O maior ou menor conhecimento sobre a vida cultural do território governado; ii) A identificação das demandas e carências culturais da população; “É recente entre nós o hábito de elaborar diagnósticos e de buscar indicadores confiáveis sobre a realidade cultural. ..”

A partir desta reflexão inicial, o presente artigo tem como tema central apresentar os investimentos públicos na cultura e as renúncias fiscais também para o caso brasileiro¹. Qual o papel dos investimentos públicos em cultura na geração de emprego e renda para este setor no país? Estes investimentos realizados mediante recursos oriundos de diversas fontes (recursos orçamentários, renúncias fiscais, recursos de empresas públicas), em grandezas e alcances distintos representam políticas públicas para a área da cultura, compreendem mecanismos de financiamento com papel fundamental na alavacagem de atividades e projetos culturais no Brasil, constituindo-se em políticas públicas de amplitude relevante ou são apenas políticas governamentais de cultura?

2 INVESTIMENTOS PÚBLICOS E RENÚNCIAS FISCAIS: o caso brasileiro

Um diagnóstico prévio do que o setor cultural movimenta no Brasil é fundamental e, desde o final da década de 90, alguns trabalhos têm disponibilizados estatísticas. Os investimentos públicos executados com cobertura de recursos orçamentários podem ser estimados pelo elemento da despesa na execução orçamentária do Ministério da Cultura e suas entidades supervisionadas. Estes montantes atingem R\$ 274,77 milhões, em 2003, primeiro ano do Governo Lula, representando 0,06% do valor da execução fiscal e de seguridade social, excluídos os montantes relativos à dívida, sendo que para 2006 o montante de recursos para a cultura empenhados pelo Governo Federal é de R\$ 346,53 milhões. As maiores expansões, no período 2003/2006, em termos nominais, ocorrem no próprio Ministério da Cultura, nos valores executados pelas suas secretarias e no Fundo Nacional de Cultura, também gerenciado pelo Ministério no que se refere as transferências voluntárias. As entidades da administração indireta Fundação Biblioteca Nacional, Fundação Cultural Palmares, Fundação Casa de Rui Barbosa, Instituto Nacional do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O Fundo Nacional de Cultura que, de certo modo, possibilita a descentralização das ações federais de cultura, mediante transferências voluntárias mostra

¹Em decorrência do tamanho de apenas 8 páginas para a apresentação do artigo as tabelas originais da base de dados apresentadas não figuram nesta apresentação.

crescimento real e nominal na comparação entre os dois períodos. Pela queda os valores relativos, verifica-se que as restrições orçamentárias atingem muito mais ao setor cultural federal, que outras áreas setoriais da administração federal.

Somando-se a estes investimentos realizados mediante recursos orçamentários os montantes da Lei Rouanet que atingiram R\$ 111,3 milhões em 1996; R\$ 207,8 milhões em 1997; R\$ 230,9 milhões em 1998, R\$ 212,1 milhões em 1999, R\$ 286,9 milhões em 2000, R\$ 366,7 milhões em 2001, R\$ 343 milhões em 2002, R\$ 427,3 milhões em 2003, R\$ 468,3 milhões em 2004; bem como os montantes da Lei do Audiovisual² obtém-se uma estimativa consolidada dos valores dos investimentos públicos em cultura da esfera federal realizados mediante recursos orçamentários e renúncias fiscais. Estes montantes atingem, respectivamente, R\$ 289 milhões em 1996, R\$ 483 milhões em 1999 (primeiro ano do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e R\$ 750,7 milhões no primeiro ano do primeiro governo Lula., sendo que estes investimentos são estimados em cerca de R\$ 1.156.991.891,00 ou seja R\$ 1,16 bilhões, cifra altamente significativa e que evidencia expansão recente do mercado de patrocínio cultural. Distorções relativas à concentração regional, concentração em grandes empresas e grandes projetos ou mesmo sobre as aplicações setoriais (áreas culturais) destes recursos fogem ao escopo deste artigo.³

Em sua cerimônia de posse no MinC, o Ministro Gilberto Gil afirma como prioridade de sua gestão a reforma da Lei Rouanet, sendo três os principais problemas a serem atacados:

Primeiro, regulamentação do Fundo Nacional de Cultura, estabelecendo critérios claros para a aplicação dos seus recursos. Segundo, ativação dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico, que, apesar de regulamentados desde 1995, ainda hoje não entraram em funcionamento - o que vai requerer uma ação do MinC junto às instituições de fomento e aos bancos públicos e privados que trabalham com fundos de investimento. Terceiro, revisão da legislação de incentivos fiscais que suporta a ação do Mecenato, cujo desempenho, através da Lei Rouanet e da Lei do Audiovisual, acumulou distorções de toda ordem - entre elas, ausência de contrapartida financeira do parceiro privado, concentração regional dos benefícios, aberrações fiscais, surgimento de fundações privadas (de grandes empresas), em larga medida criadas e alimentadas com dinheiro público, sem as devidas contrapartidas sociais e culturais. (GIL: 2003)

A despeito dessas evidências, o maior investidor continua sendo o Estado, não só por intermédio dos mecanismos da renúncia fiscal (na renúncia fiscal não é a iniciativa privada que investe, mas, indiretamente, o próprio Estado) mas também por meio do dinheiro investido pelas estatais e ministério, assim a descentralização e contribuição social dos projetos tiveram foco na gestão cultural das empresas estatais durante o governo Lula.

²Nas bases de dados da Diretoria de Pesquisa do Instituto Plano Cultural encontram-se disponíveis os dados relativos a Lei Rouanet e do Audiovisual por empresas para os exercícios de 1996 a 2004.

³A este respeito consultar: RADDI, Rafael, MOUSINHO, Pedro Carvalho e BARACHO, Maria Amarante Pastor. "A centralidade do Estado na Cultura Brasileira. Cadernos IPC, Série Cultura n.º 8.

Os objetivos traçados por Gil ainda não foram alcançados. Muitas críticas são feitas ao modo como o incentivo fiscal a cultura é praticado no Brasil. Segundo Dória (2003: 195) “as leis de incentivo federal, tal como são praticadas, acabam por constituir uma espécie de “esfera pública não-estatal”, como uma privatização de parte da antiga função cultural do Estado Brasileiro. Na verdade, o Estado se retirou da gestão direta do dinheiro público, garantindo que ele iria para a cultura se e quando os produtores culturais conseguissem sensibilizar o empresariado e os cidadãos com suas propostas. Assim, o Estado abriu mão do papel eletivo que consiste em determinar quais produtores e propostas mereciam apoio e dinheiros públicos [...] Dá-se então uma inversão não desejada: a privatização da política cultural com recursos públicos (renúncia fiscal crescentes, ao passo que os recursos privados a eles agregados são decrescentes”.

Nas esferas subnacionais⁴, o incentivo fiscal à cultura no Brasil iniciou-se justamente quando houve uma descontinuidade no programa federal. Enquanto o governo Collor extinguiu a Lei Sarney, a prefeitura de São Paulo aprovava a Lei Mendonça (Lei nº 10.923/90). Regulamentada em 1991, a Lei Mendonça constituiu medida pioneira que serviu de modelo para diversos municípios ao permitir a dedução do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS) para os contribuintes que aplicassem recursos na área cultural. Após a Lei Mendonça, surgiram leis municipais em diversas capitais brasileiras e outras cidades, bem como leis estaduais de incentivo à cultura, as quais definem como instrumento de incentivo fiscal um percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). A difusão foi crescente. Em 1995 haviam no Brasil leis aprovadas de incentivo fiscal à cultura o Distrito Federal e mais quatro Estados (Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo) e oito capitais estaduais (Aracajú, Belo Horizonte, Curitiba, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Teresina e Vitória) além outro significativo número de municípios como Londrina, São Bernardo do Campo, Uberlândia, Santo André, São José dos Campos. Hoje, em 2007 são pelo menos 19 Estados e centenas de municípios que contam com legislação própria de incentivo à cultura. A partir da reforma constitucional instituída pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que estabeleceu que até 0,5% da receita tributária líquida dos Estados pode ser utilizada para fomento à cultura, se criou um grande potencial financiador para a área aumentando o ritmo do crescimento das experiências de incentivo fiscal à cultura.

3.CONCLUSÃO

⁴Para pesquisa mais detalhada consultar SESI- Serviço Social da Indústria-Gerência de Cultura- Departamento Nacional, e Instituto Plano Cultural: Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil: Leis Estaduais e de Municípios de Capitais – Brasília, Dezembro de 2005, 2 v. V.1 Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil: Leis Estaduais e de Municípios de Capitais: uma pesquisa comparativa. 209 p. V.2 Incentivo Fiscal à Cultura no Brasil: Leis Estaduais e de Municípios de Capitais: os anexos da legislação. 222 p.

As evidências mostram que o Estado continua sendo o grande investidor e patrocinador da cultura e das artes no país. Que muitas vezes os recursos de leis de incentivo substituem os recursos de origem orçamentária para o setor cultural, quando estes são contingenciados.

Diante do atual processo de globalização que vem ocorrendo na maioria dos países do mundo, o Brasil tem este fato reforçado por pressões externas voltadas para a adoção de uma política chamada de neoliberal, que preconiza uma modificação da forma de atuação do Estado, uma diminuição do papel do Estado em si, que pode revelar uma omissão no processo de construção democrática.

Entre as funções essenciais do Estado está a sua atuação no setor cultural, fonte de sensibilidade, de integração social, de satisfação simbólica, de crítica, de inovação, de expressão da criatividade, de estímulo à auto-estima, entre tantas outras funções sociais fundamentais para a legitimação do Estado e manutenção da democracia e da participação no país. O Estado tem papel muito importante na criação de oportunidades, e ao amplo acesso à cultura em toda as suas formas e expressões e à participação, contemplação ou expressão através deste meio. “O mercado tem se constituído como um excelente alocador de recursos – e não há nisso nenhum problema – mas por outro lado, revela-se um excelente concentrador também.” É preciso portanto, que o Estado estimule o desenvolvimento do mercado sem deixar de atuar no sentido de promover uma distribuição igualitária das oportunidades, sem esquecer seu papel social. (Moisés e Botelho 1995, p.83)

Cabe ao Estado brasileira desenvolver uma Política Pública de Cultura, planejada, estruturada à partir de pesquisas amplas e que identifiquem os problemas enfrentados pelas diversas áreas culturais, a fim de possibilitar seu tratamento adequado. Pesquisas de análise do mercado cultural e do processo produtivo de cada área cultural e em geral, de avaliação de resultados das políticas culturais adotadas pelo Estado são informações necessárias para a elaboração de um planejamento adequado às demandas da sociedade e condizente com as necessidades do setor cultural, capaz de solucionar problemas ou dificuldades das áreas culturais seja no processo de formação, de produção, de difusão, ou de acesso à cultura.

O estímulo à participação política da sociedade e da própria comunidade cultural na discussão de políticas públicas de cultura é um fator importante, pois a participação é fundamental para garantir a legitimidade e adequação das políticas adotadas.

Atualmente as discussões existentes sobre os problemas enfrentados pela cultura são setorializadas, e são espaços recentes e frágeis. Ou ocorrem no âmbito restrito

da leis de incentivo. Não existe ainda uma arena de discussão política abrangente participativa e institucionalizada acerca de Política Cultural.

REFERENCIAS

BARACHO, M.A.P (2004) Cultura e Desenvolvimento, In: **Jornal OTempo** 22/05/2004.

BARACHO, M.A P (coordenação e elaboração). **Diagnóstico dos investimentos em cultura no Brasil**: pesquisa contratada pelo Minc à Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.1997 vol 1 Módulo: Gastos Públicos em Cultura no Brasil. In: www.fjp.mg.gov.br

BARACHO, M A P e REIS, André, Estado, **Cultura e mercado na era da globalização**: Reflexões e Possibilidades Belo Horizonte, 2001, disponibilizado em: <http://www.duo.inf.br/culturaonline/>.

BARACHO. M.A P (2006) As despesas da União em Cultura In: **Jornal O Tempo**, 23/07/2006.

BARACHO, M. A. P. **Estudos básicos para a criação do fundo estadual de cultura do estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2005. (Contrato de consultoria 1.168/2005, firmado entre a SEC/MG e o Instituto Plano Cultural, publicado no *Minas Gerais* em 12 de julho de 2005.)

BERMAN, Graça; DURAND, J. C. e GOUVEIA, M. A: **Patrocínio empresarial e incentivos fiscais à cultura no Brasil**: análise de uma experiência recente In Revista de Administração de Empresas (ERA), São Paulo, v.37 n.4 p.38-44 Out/Dez 1997

CARVALHO SILVA, Pedro Mousinho **Leis estaduais de incentivo à cultura**: Comparativo de estruturas e mecanismos nos estados de Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Monografia CSAP, Orientadora: Maria Amarante Pastor Baracho. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005 p.16.

CASTELLO, José. Cultura In: Bolívar Lamounier e Figueiredo Rubens (org.) **A era FHC**: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHAUÍ, Marilena. Cultuar ou cultivar. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 8, out./dez. 1989.

DÓRIA, Carlos Alberto. **Os federais da cultura**. Editora Biruta, São Paulo Out.2003.

GIL, Gilberto. **Discurso de posse 01/01/2003**, disponível em < <http://www.cultura.gov.br> >, Acesso: em 10 janeiro 2003

MATA MACHADO, Bernardo Novais da. Diretrizes para o Planejamento de Uma Política Pública de Cultura, parte integrante da obra: **Política Cultural**: Teoria e Prática, Belo Horizonte, MG, 2000.

MINISTÉRIO da Cultura da Colômbia, **Convênio Andrés Bello**, Bogotá, 2003 248 p. — (Colección Economía y Cultura).

MOISÉS & BOTELHO (Org.). **Modelos de financiamento da cultura no Brasil**. Rio de Janeiro, FUNARTE, 1995.

REIS, Antonio. Políticas Culturais: objetivos e estratégias In: **Observatório das atividades culturais**; O Estado das Artes – As Artes e o Estado. Coordenação Maria de Lourdes Lima Santos Topografia Guerra Lisboa 2001.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando; **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: Fundamento da Reforma Orçamentária; FGV Editora; Rio de Janeiro, 2005.

ROUANET, Sérgio Paulo. **Marketing cultural ao vivo**: depoimentos. “Política Cultural: Novas Perspectivas”. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1992.