

V ENECULT

QUINTO ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

V ENECULT - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura
27 a 29 de maio de 2009
Faculdade de Comunicação/UFBa, Salvador-Bahia-Brasil.

ASPECTOS DA POLÍTICA DE FINANCIAMENTO CULTURAL NOS ANOS 1990 E 2000¹

Frederico A . Barbosa da Silva

Apresentação

A leitura da CF-1988 permite uma aproximação rápida e objetiva da estrutura de princípios políticos que orienta a área cultural. Naquela carta a cultura é enunciada como direito e é responsabilidade do Estado garanti-lo. A Constituição de 1988 inova ao tratar de Direitos Culturais e estabelecer políticas culturais tanto de patrimônio e dos *incentivos à produção cultural* (o § 3º do artigo 216 afirma que ‘a lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais’. No começo dos anos 2000, iniciativas de emenda constitucional vão tentar oferecer maiores garantias para realização de políticas culturais e ainda vão tentar estabelecer dispositivos que configurem a política como um sistema. Esse texto tem como objetivo oferecer uma visão panorâmica da estrutura de financiamento federal (seções 2 e 3) e das propostas de mudanças promovidas com as Leis nº 5.761 e com a proposta de Emenda Constitucional 150/2003 (seções 4 e 5). Deixaremos a necessária discussão sobre as relações entre financiamento e desenvolvimento cultural para outra ocasião. Deixe-se registrado que a idéia de desenvolvimento é um quadro implícito de fundo e é considerado como a multiplicação e amadurecimento de circuitos culturais e esses são concebidos como “*formas de organização social que associam sistematicamente agentes culturais e instituições que regulam sua comunicação, ou seja, produção, transmissão e recepção (consumo ou reconhecimento)*”. Assim, o amadurecimento de sistemas de financiamento deveria ser acompanhado de planejamento político o que permitiria desenvolvimento de processos culturais e a escassez de recursos –eterna na área - configura-se em oportunidade para ordenar as instituições para o melhor aproveitamento de seus recursos globais..

A maneira de minimizar o fato da cultura se constituir em um dos menores da República, foi criar diversos dispositivos de financiamento alternativos, incluindo as legislações de incentivos fiscais (Leis Rouanet e do Audiovisual), com o objetivo de

¹ Frederico A . Barbosa da Silva, Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Professor do Mestrado em Direito e Políticas Públicas, UNICEUB/Brasília (DF).

estimular o aporte de recursos adicionais das empresas, criando assim, uma cultura de apoio empresarial às atividades da área. Assim, aos recursos orçamentários deveriam ser somados aqueles provenientes dos incentivos, considerando a possibilidade do gasto tributário indireto e do aporte de recursos próprios das empresas. Portanto, os recursos dos incentivos fiscais não deveriam substituir, em princípio, os recursos das instituições públicas, mas somar-se a eles no financiamento das políticas culturais.

2. Financiamento federal à cultura

O Programa Nacional de Apoio à Cultura efetivamente desenhou um sistema de financiamento federal à cultura ao articular três dispositivos complementares, conforme o artigo segundo da Lei 8.313 de 1991, que os institui:

Art. 2º O PRONAC será implementado através dos seguintes mecanismos:

I - Fundo Nacional da Cultura - FNC;

II - Fundos de Investimento Cultural e Artístico - FICART;

III - Incentivo a projetos culturais.

O artigo vinha acompanhado de parágrafo único que procurava garantir que os bens incentivados tivessem exibição, utilização e circulação públicas. Também se deve dizer que o FNC é formado por recursos públicos (podendo ser composto por doações), os fundos de investimento são a princípio tipicamente privados e os incentivos são mistos, pois prevêem uma composição entre recursos públicos (renúncia fiscal ou gasto tributário público indireto) e privados, que são recursos próprios dos empresários ou de pessoas físicas adicionados ao financiamento a projetos.

A Tabela 1 apresenta os montantes relacionados ao PRONAC (que se constitui como já se viu pelo incentivos a projetos, Fundo Nacional de Cultura e Ficart, sendo esse último inoperante), Orçamento Fiscal (Ministério, instituições vinculadas e também o FNC) e Lei do Audiovisual². Entre 1997-2007 foram R\$ 6,7 bilhões de renúncia e R\$ 5,8 bilhões de recursos orçamentários. Sem a análise de projetos realizados (e eles aumentaram muito desde 1994) se pode dizer que a renúncia fiscal é mecanismo importante de financiamento.

² Os dados são da Receita Federal e do Sistema de Informações Financeiras do Governo Federal (SIAFI) e permitem uma exposição geral da estrutura do financiamento. Mais adiante serão usadas fontes do Ministério da Cultura e do SIAFI permitindo construir séries históricas mais longas e, também, analisar componentes diferenciados daqueles visualizados a partir dos dados da Receita Federal, tal qual o adicional aportado pelos empresários, número de projetos, distribuição regional, quando for o caso. Como as fontes e deflatores usados são diferentes, convida-se o leitor para dirigir sua atenção para a apresentação das tendências e problematização e não para a comparabilidade dos montantes.

Os recursos provenientes da aplicação da Lei nº 8.313 foram de 2,54 vezes maiores em 2007 do que o realizado em 97, enquanto os recursos decorrentes da Lei 8.685 e da MP 2228-1 eram menores. Enquanto isso, os recursos totais do MINC aumentaram 1,61 vezes no mesmo período. No que se refere ao FNC, eram, em 2007, 2,39 vezes maiores aos verificados em 1997. Também há que se constar o aumento significativo de recursos especialmente entre 2005 e 2007.

TABELA 1- ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO FEDERAL

Ano	Incentivo à Cultura			Recursos orçamentários			PRONAC
	Lei nº 8.313/91	Lei nº 8.685/93; MP nº 2.228-1/01	Total	Minc + Vinculadas - FNC	Fundo Nacional de Cultura	Total	Lei. nº 8.313/91+ FNC
1997	301.731	203.194	504.925	451.773	60.712	512.486	362.443
1998	258.942	102.923	361.864	416.590	50.578	467.167	309.519
1999	200.829	85.986	286.815	454.226	41.266	495.491	242.095
2000	327.617	212.735	540.352	428.682	88.086	516.768	415.703
2001	373.469	195.512	568.981	438.610	111.322	549.932	484.791
2002	364.012	155.245	519.257	355.979	65.959	421.938	429.970
2003	409.350	179.693	589.042	283.343	57.193	340.535	466.542
2004	518.685	165.003	683.688	354.701	96.990	451.691	615.674
2005	701.486	128.755	830.241	438.519	141.608	580.127	843.094
2006	767.582	158.488	926.071	549.704	145.121	694.825	912.704
2007	767.076	158.734	925.810	678.135	145.358	823.493	912.434
Total	4.990.778	1.746.267	6.737.044	4.850.262	1.004.192	5.854.453	5.994.969
Ano	1997=100						
1997	100	100	100	100	100	100	100
1998	86	51	72	92	83	91	85
1999	67	42	57	101	68	97	67
2000	109	105	107	95	145	101	115
2001	124	96	113	97	183	107	134
2002	121	76	103	79	109	82	119
2003	136	88	117	63	94	66	129
2004	172	81	135	79	160	88	170
2005	232	63	164	97	233	113	233
2006	254	78	183	122	239	136	252
2007	254	78	183	150	239	161	252

Fonte: Tesouro Nacional e Siafi/Sidor, elaboração dos autores, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

Como se deprende da Tabela 1, o PRONAC foi bastante efetivo no aumento de recursos para a área cultural, sendo que os recursos da Lei nº 8.313 partiram de um patamar 5 vezes maior que o FNC (1997) e chegaram a 2007 com a mesma relação. Os recursos orçamentários (MINC+vinculadas+FNC) não tiveram comportamento similar, tendo chegado a 2007 com montantes de recursos 60% maiores do que em 1997.

Nesse ponto deve-se dizer que, apesar desse resultado efetivo quanto ao aumento dos recursos, o processo decisório dos incentivos fiscais peca profundamente pela ausência desse debate público a respeito da alocação de recursos públicos, o que significa privatização de critérios de escolha. Na verdade esse debate pode ser realizado em diferentes momentos: na elaboração dos planos plurianuais, nos planos anuais, na aprovação do conjunto de projetos, etc. Ainda, deve-se acrescentar um restritor a essa

posição, que é o fato de que os resultados dessa política, mesmo sem politização do seu processo alocativo, podem ter impactos importantes na produção, no acesso, na geração de renda e também no enriquecimento das linguagens. Nem um estudo ou avaliação foi definitivo em estabelecer a capacidade de geração de conseqüências positivas no campo cultural e no campo da equidade de resultados. De qualquer maneira, os resultados, por maiores que sejam os seus impactos, não superam deficiências no campo da equidade política. Também as iniciativas feitas nos últimos anos (depois de 2004) para direcionar recursos através de editais, apesar da sua relevância, aguardam maturação e avaliação global condizente com a importância que lhes é atribuída.

O número de projetos financiados aumentou

O Ministério da Cultura recebe muitos projetos, porém nem todos recebem financiamento. Apenas de 20 a 30% conseguiram captar recursos no período em análise e há uma concentração de demanda de poucos municípios. Essa realidade leva ao desperdício de muito esforço burocrático, já que se trata da realização de poucos projetos e muita utilização das estruturas do Ministério. Ressalte-se que a demanda por financiamento não foi satisfeita, na medida em que dos 17.356 projetos apresentados entre 1996 e 2000, 77,5% foram aprovados e destes apenas 30% conseguiram captação. Há evidências definitivas de que a política de incentivos ampliou e democratizou o acesso aos recursos financeiros públicos (o número de projetos financiados ultrapassa em 2007 a casa dos 2.800, o que significa uma ampliação de mais de 50% em relação a 1998), mas sem a preocupação ou impactos relativos à equidade e em contradição com a idéia de não concentração trazida pela Lei. Os dados oficiais o demonstram (consultar *Políticas sociais - acompanhamento e análise, n. 14, 15 e 16, IPEA/Brasília*).

No que se refere aos recursos incentivados, deve-se separá-los em: gasto cultural indireto (os impostos que deixam de ser arrecadados) e “dinheiro novo” (a parte adicional dos empresários_ Emp). Os gastos indiretos aumentaram ao longo do período e mesmo em períodos de crise, se mantiveram em crescimento.

O gasto tributário indireto também cresceu

A Receita Federal define os gastos tributários da seguinte forma: “Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário visando atender objetivos econômicos e sociais”. Os gastos tributários têm caráter compensatório que se dá quando o governo não consegue oferecer à população os

serviços de sua responsabilidade, e sua característica é reduzir a arrecadação tributária potencial. As Tabelas 2A e 2B apresentam o comportamento desses agregados:

TABELA 2A- GASTOS TRIBUTÁRIOS

Ano	Incentivos a projetos	1995=100	Var_ anual	Var_média anual	Gasto Cultural Indireto (GCI)	1995=100	Var_ anual	Var_média anual	% GCI_ nos incentivos
1995	486.122	100	100	100	164.767	100	100	100	33,9
1996	302.383	62	62	62,2	99.688	61	61	60,5	33,0
1997	521.654	107	173	86,3	171.461	104	172	86,0	32,9
1998	561.560	116	108	35,9	230.360	140	134	44,8	41,0
1999	458.126	94	82	20,4	241.174	146	105	26,2	52,6
2000	550.940	113	120	24,1	354.786	215	147	29,4	64,4
2001	635.038	131	115	19,2	407.146	247	115	19,1	64,1
2002	525.344	108	83	11,8	401.747	244	99	14,1	76,5
2003	535.603	110	102	12,7	447.843	272	111	13,9	83,6
2004	574.296	118	107	11,9	497.350	302	111	12,3	86,6
2005	734.220	151	128	12,8	642.200	390	129	12,9	87,5
2006	880.561	181	120	10,9	780.749	474	122	11,1	88,7
Média	563.821	116	-	-	369.939	225	-	-	65,6

Fonte: SALIC/MINC e Siafi/Sidor, elaboração dos autores, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

TABELA 2B- GASTOS TRIBUTÁRIOS

Ano	Incentivos a projetos	Adicional do Empresário (Emp)	1995=100	Var_ anual	Var_média anual	% Emp_ nos incentivos	tx var Emp_/tx var_ GCI
1995	486.122	321.355	100	100	100	66,1	100
1996	302.383	202.696	63	63	63,1	67,0	104,3
1997	521.654	350.193	109	173	86,4	67,1	100,4
1998	561.560	331.200	103	95	31,5	59,0	70,4
1999	458.126	216.952	68	66	16,4	47,4	62,6
2000	550.940	196.154	61	90	18,1	35,6	61,5
2001	635.038	227.892	71	116	19,4	35,9	101,2
2002	525.344	123.597	38	54	7,7	23,5	55,0
2003	535.603	87.760	27	71	8,9	16,4	63,7
2004	574.296	76.946	24	88	9,7	13,4	79,0
2005	734.220	92.021	29	120	12,0	12,5	92,6
2006	880.561	99.812	31	108	9,9	11,3	89,2
Média	563.821	193.881	60	-	-	34,4	-

Fonte: SALIC/MINC e Siafi/Sidor, elaboração dos autores, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

Os incentivos a projetos chegaram em 2006 a R\$ 880,5 milhões, 80% maiores do que em 1995, sendo que na maior parte dos anos os recursos tiveram uma tendência ao crescimento em relação ao ano imediatamente anterior. Os Gastos Tributários Indiretos, por sua vez aumentaram quase cinco vezes no período (em 2006 foram 474% maiores do que os de 1995). Esses eram 33% dos recursos incentivados em 1995 e 88,7% em 2006.

A política de incentivos fiscais adotada, inicialmente em 1985 e depois em 1993, deixou que empresas abatessem percentual do imposto de renda devido ao Tesouro Nacional, na condição que estimulassem a entrada significativa de recursos privados nas áreas de produção cultural. A sua modificação ao longo da década de 1990, quando se permitiu

abatimentos de 100% dos recursos direcionados à cultura, ensejou uma mistura entre interesses dos departamentos de marketing das empresas financiadoras e empresas culturais, à custa dos recursos dos contribuintes.

Essa problematização não implica em considerar que a política de incentivos é descartável, pois mesmo que a parte dos recursos privados seja menor, ainda assim são maiores, em termos globais, que os recursos isolados de algumas instituições do Ministério da Cultura e, mesmo do que os recursos do Fundo Nacional de Cultura em vários anos.

Também não é possível dizer que os recursos, se transformados em orçamento, teriam um fim mais nobre do que os que hoje lhe são dados. Muitas são as pré-condições para que tal se dê entre elas o da presença de discussão clara e transparente a respeito de prioridades alocativas. Também é importante clarificar se o financiamento é um repasse de recurso ou se há um trabalho de planejamento e aplicação de critérios políticos (de equidade, de desenvolvimento de recursos culturais ou outro) na alocação de recursos financeiros. Ou seja, se a política é de livre demanda, se há uma administração de demanda e em que termos cada um acontece (orientação pública, discussão em conselhos, processamento técnico-político, etc.).

Os recursos próprios dos empresários declinaram

O adicional do empresário, o que os especialistas chamam de “dinheiro novo”, decresceu durante o período (ver Tabela 2B). Correspondiam a 66% dos recursos incentivados em 1995 e declinaram para uma participação de 11,3% em 2006, sendo que a taxa média anual de crescimento foi de 9,9% no período. Em 1995 o adicional do empresário estava na ordem de R\$ 321,3 milhões e em 2006 caíram para R\$ 99,8 milhões.

Como é possível perceber, houve aumento da parcela de renúncia fiscal e a diminuição do aporte de recursos das empresas. Esse cenário é preocupante, uma vez que os incentivos fiscais são ligados ao lucro, ficando suscetíveis nos momentos de crises econômicas, como ocorreu na década de 1990.

Segundo José Álvaro Moisés (1998), Secretário de Apoio à Cultura no Governo FHC, a partir de 1995, com a alteração da Lei Rouanet, o Estado começou a deixar se ser o único mecenas da criação artística brasileira. A intenção era atrair mais empresas para o sistema de mecenato privado, estimulando a formação de uma visão empresarial

moderna, segundo a qual as vantagens dos incentivos fiscais para a cultura se associassem ao *marketing* cultural e ao compromisso das empresas com a comunidade. Para o então secretário, a “política de parceria” entre Estado, produtores culturais e empresas privadas tinha como objetivo “fortalecer os mecanismos de financiamento a fundo perdido, como o FNC e, ao mesmo tempo, iniciar a substituição do exclusivo mecenato de Estado no apoio às artes, à literatura e ao patrimônio cultural pelo mecenato privado”. A idéia central do governo era oferecer benefícios fiscais para as empresas que ajudassem a criar as condições institucionais e um ambiente “indispensável” para que elas aportassem recursos mais volumosos no desenvolvimento cultural do País.

No entanto, em 2007 pouco mais de 10% dos recursos da lei federal de incentivos foi de aportes adicionais dos empresários. Mesmo que o empresário tenha resolvido investir em cultura independentemente das leis de incentivo fiscal- e daí não se pode estabelecer uma avaliação com as informações disponíveis-, seria explícito o fato de que o empresário decide a partir de critérios próprios e não é condicionado por políticas definidas a partir do debate público a respeito de prioridades, sejam elas relativas a desenvolvimentos de setores específicos ou ao estímulo a que empresas tenham políticas culturais próprias, por exemplo. Para compensar essas características do financiamento via Incentivos Fiscais a Projetos existem os mecanismos de financiamento via orçamento. Esse será o tema da próxima seção.

3. Orçamento fiscal.

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

A Administração Indireta, por sua vez, tem uma participação média de 55,6% nos recursos do Sistema MINC, um nível inferior à participação de 64,8%, em 1995. Os recursos foram sempre inferiores aos recursos de 1996 (em 2002 eram 19% menores do que em 1995). As Tabelas 3A e 3B apresentam o comportamento dos recursos orçamentários federais na área cultural.

TABELA 3A- GASTOS CULTURAIS – ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Ano	Administração Direta			Administração Indireta							Total Geral
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura		Casa de Rui Barbosa		Fund. Cultural			Total		
		Nacional de Cultura	Total	Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Palmares	Iphan	Funarte		Ancine	
1996	182.327	35.276	217.603	17.423	55.092	5.790	154.609	58.432	-	291.346	508.949
1997	152.009	60.713	212.723	15.764	55.768	8.476	153.479	66.273	-	299.760	512.483
1998	141.157	50.578	191.735	19.492	49.117	9.260	139.759	57.795	-	275.424	467.159
1999	178.297	41.265	219.562	18.048	53.411	9.277	144.482	50.710	-	275.929	495.490
2000	169.991	88.086	258.078	18.657	49.339	22.625	122.439	45.631	-	258.692	516.769
2001	186.168	111.322	297.490	18.370	46.548	12.122	125.531	49.871	-	252.442	549.931
2002	118.498	65.959	184.457	18.846	45.324	12.183	116.716	44.407	-	237.476	421.933
2003	77.218	57.192	134.411	15.602	37.065	9.875	107.222	36.356	25.821	231.941	366.352
2004	101.386	96.990	198.376	18.315	42.840	10.266	114.973	35.645	31.271	253.310	451.686
2005	171.578	141.608	313.185	16.055	58.678	11.414	110.509	34.280	36.001	266.936	580.122
2006	179.299	145.121	324.420	19.415	50.171	12.606	177.755	71.450	39.003	370.401	694.821
2007	274.170	145.358	419.528	19.547	65.238	22.048	195.450	53.917	47.761	403.961	823.489
Total	1.932.100	1.039.468	2.971.567	215.533	608.593	145.942	1.662.925	604.768	179.857	3.417.617	6.389.185

Fonte: Siafi/Sidor, elaboração dos autores, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

TABELA 3B- GASTOS CULTURAIS – ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA

Ano	Administração Direta			Administração Indireta							Total Geral	
	Min. da Cultura	Fundo Nacional de Cultura		Casa de Rui Barbosa		Fund. Cultural			Total			
		Nacional de Cultura	Total	Rui Barbosa	Biblioteca Nacional	Palmares	Iphan	Funarte		Ancine		
1996	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-	100	100
1997	83	172	98	90	101	146	99	113	-	103	101	
1998	77	143	88	112	89	160	90	99	-	95	92	
1999	98	117	101	104	97	160	93	87	-	95	97	
2000	93	250	119	107	90	391	79	78	-	89	102	
2001	102	316	137	105	84	209	81	85	-	87	108	
2002	65	187	85	108	82	210	75	76	-	82	83	
2003	42	162	62	90	67	171	69	62	100	80	72	
2004	56	275	91	105	78	177	74	61	121	87	89	
2005	94	401	144	92	107	197	71	59	139	92	114	
2006	98	411	149	111	91	218	115	122	151	127	137	
2007	150	412	193	112	118	381	126	92	185	139	162	

Fonte: SALIC/MINC e Siafi/Sidor, elaboração dos autores, valores dez-2007 (IGP-DI médio)

Mesmo com o esforço de incremento e depois da manutenção dos níveis de recursos totais, apenas a FUNARTE entre as instituições federais terminou o período em análise com recursos inferiores aos observados em 1995. Para sintetizar, no período analisado, 6 anos foram de aumentos de recursos e cinco de redução. Aponte-se para o fato de que as maiores instituições tiveram recursos orçamentários sistematicamente inferiores aos de 1996, sendo que a recuperação dos níveis de 1996 só aconteceu no final do período da série histórica.

Por essas razões pode-se afirmar que fundamentalmente, a variável de ajuste em relação aos cortes de recursos se deu na administração central e no FNC. Mas deve-se considerar que parte das necessidades de financiamento de ações das instituições vinculadas, inclusive daquelas em que verificamos retração de recursos, foram supridas por transferências do próprio MINC, do FNC e por recursos do “incentivo a projetos”.

Isso indica que, embora os dirigentes do ministério anunciem a devolução do poder de decisão política a suas instituições vinculadas – que haviam sido esvaziadas na década

anterior de 1990 –, há ainda forte dependência dos recursos do FNC para desenvolver suas políticas e, conseqüentemente, seus programas e seus projetos. Esse por vez apresenta potenciais e algumas grandes dificuldades para se tornar em eixo central do processo de planejamento de ações no campo das políticas culturais. Observe-se, entretanto, que apenas depois de 2004 os recursos do FNC passam a ser superiores ao “adicional do empresário”.

Diferentemente do conjunto de instituições federais, o Fundo Nacional de Cultura (FNC) teve seus recursos sistematicamente aumentados no período. Em 2007 os recursos do FNC eram maiores em 4 vezes em comparação a 1996. Diante disso, pode-se dizer que o FNC, mesmo com os contingenciamentos, foi um dispositivo central para compensar o comportamento declinante dos recursos orçamentários. Os recursos de algumas instituições federais da administração indireta praticamente cobrem despesas administrativas e de pessoal, e no geral, os recursos para financiar outras atividades são insuficientes para atender aos objetivos institucionais. Em certos casos, os projetos dessas instituições foram financiados pelo FNC (a outra metade dos recursos do fundo é constituída por transferências a municípios e a instituições privadas).

Os cortes e contingenciamentos afetaram as instituições federais, atingindo especialmente o FNC, ainda que seus recursos tenham aumentado. Mesmo assim, em parte, a perda de recursos das instituições federais foi compensada por recursos do FNC e do Incentivos a Projetos³. Pode-se afirmar que as instituições federais, de fato penalizadas com os custos de manutenção, foram sustentadas com o mínimo de oxigênio para a sua sobrevivência, e o atendimento de parte de projetos de seu interesse foi realizado através do PRONAC. Como o FNC é parte desse programa vale, então, uma rápida descrição de alguns dos dispositivos do FNC.

A magnitude dos recursos utilizados pelo mecanismo do FNC oscilou no período considerado, embora depois de 1996 tenha se constituído em montantes sempre maiores àqueles de 1995. Em 2007 os recursos do fundo chegaram a R\$ 145 milhões, mais de quatro vezes aqueles de 1996. Entretanto, o comportamento dos recursos do FNC é semelhante ao verificado em períodos de crise econômica ou política: sofre retrações conforme o comportamento macro-econômico e as prioridades fiscais. Os recursos do FNC se contraíram em 1998/1999 em razão de crises externas; posteriormente, em 2002, ano de eleições e com as expectativas geradas por uma possível transição para

³ Sobre o FNC consultar Fundo Nacional de Cultura (FNC): “*Situação Atual e Possibilidades de Aprimoramento*”, Barbosa da Silva F.A. e Chaves, J. V., Ipea, BsB, 2005, mimeo

novas orientações político-econômicas, os recursos recuaram novamente para o patamar de R\$ 65 milhões, R\$ 46 milhões a menos do que 2001. O período entre 2004 e 2007 foi de recuperação dos níveis de gastos anteriores.

A participação dos recursos do FNC em relação ao MINC também oscilou. Era de 8,6% em 1995, chegou a 20,2% em 2001 e recuam para 15,6% em 2002 e em 2007 sobe para 35%. Essa participação resulta de uma centralidade do FNC na gestão de prioridades ministeriais durante a década de 1990 e da sua valorização como recurso estratégico na definição da alocação orçamentária, sobretudo nos últimos anos.

O grau de execução dos recursos do FNC em relação aos recursos autorizados também é oscilante, apesar de ter sido sempre melhor do que em 1995, quando foi de 52,1%. Nos anos seguintes a execução foi sempre maior que 60%, tendo sido de 73% em 2001. Em 2002 verifica-se o pior nível de execução do fundo – 41,8%, pouco superior à execução de 2007 que foi de 53%.

Considerando esses elementos, podemos nos perguntar pela execução “ótima” do orçamento e quanto ela representaria de adicional de recursos. Isto é, se a execução do FNC fosse de 100% do montante autorizado teria se aproximado dos R\$ 118 milhões em 2000 e teria ultrapassado esse patamar nos anos seguintes (R\$ 134,5 milhões em 2001 e R\$ 270 milhões em 2007). A execução do FNC teria tido apenas em 2007, R\$ 125 milhões de acréscimo. Portanto, o FNC aporta recursos para a área, mas foi freqüentemente prejudicado por contingenciamentos, razão pela qual não tem sido eficaz para compensar desigualdades regionais, um dos seus principais objetivos. Isso significa dizer que os recursos orçamentários são insuficientes e sua execução deve ser mais bem focada. É importante que o FNC se constitua em peça estratégica mais significativa na construção de um Sistema Nacional de Cultura (SNC), do contrário, seus objetivos de compensação dos desequilíbrios regionais e de acesso a recursos por parte de produtores independentes e comunidades, dificilmente serão atingidas. Como fazer?

Em primeiro lugar, é necessário separar claramente os recursos despendidos pelas instituições federais daqueles alocados pelo FNC. O MINC e o CNPC envidariam esforços para definir uma clara destinação de recursos do FNC na consolidação do SNC e não para compensar perdas e cortes orçamentários das instituições vinculadas; em segundo lugar, e em consequência do que já foi levantado, é importante consolidar e manter os níveis de execução orçamentária das instituições federais. Os recursos dessas instituições estão longe de serem suficientes não só para o atendimento dos objetivos

setoriais como também para uma programação financeira adequada, reduzindo-se, em muitos casos, ao financiamento de ações setoriais emergenciais ou pontuais;

É importante a aplicação dos limites orçamentários anuais. Segundo as regras vigentes para alocação orçamentária, os recursos são definidos com base em retrospectos históricos e orientações estratégicas. Desta forma, a programação anual (em especial, empenho e execução) é indicativa de capacidade de gasto. Por essa razão, a definição de critérios estratégicos deve ser feita por editais. É desejável estabelecer cronogramas bianuais, por exemplo; se não, devem seguir programação compatível com as capacidades de execução anuais.

Na sistemática atual os limites e prioridades orçamentárias são definidos e apenas depois as fontes são indicadas, o que torna inútil a vinculação de recursos, já que o aumento de recursos vinculados de um lado praticamente pressupõe o corte de outras fontes; nessa metodologia é imprescindível garantir que o aumento de receitas vinculadas ao FNC, em especial da fonte 120, não impliquem em redução das outras fontes; nesse caso saliente-se que mesmo a fonte vinculada foi objeto de contingenciamento. Dessa forma, é importante que os recursos das fontes 120 (concursos de prognósticos que é fonte vinculada) e 100 (recursos ordinários do Tesouro) continuem sendo parte substancial de aporte ao FNC, sinalizando aos segmentos culturais dependentes de recursos orçamentários que a área é prioritária e que tem recursos orçamentários estáveis e previsíveis.

Para que as transferências aos inúmeros fundos estaduais e municipais existentes se ampliem é fundamental que: *(i)* as transferências obedeam a prioridades definidas pelo Ministério da Cultura e, por questão de equidade política, pelo Conselho Nacional de Políticas Culturais e que sejam ampla e publicamente divulgados; *(ii)* o CNPC, bem como os demais conselhos estaduais e municipais divulguem e dêem transparência a suas ações direcionando-as de acordo com diretrizes pactuadas nacionalmente; *(iii)* sejam realizados estudos para trazer ao FNC a possibilidade de acolher a modalidade de incentivos fiscais (doações e patrocínios) através da criação de um cadastro de projetos e ações alocadas ao Fundo, mas não executadas por via orçamentária.

Para viabilizar o aumento dos recursos executados para o FNC é necessário acordo para que a política fiscal do governo não incorra na opção de contingenciamento orçamentário; os recursos alocados para a área são mínimos e compromissos claros quanto às prioridades governamentais para área cultural podem reverter em ganhos políticos junto à classe de produtores culturais. Se a folga fiscal de períodos de

crescimento econômico demonstra a possibilidade de aumento de recursos para a cultura, os momentos de instabilidade indicam a fragilidade da área no quadro de prioridade políticas.

Da mesma maneira, a forma de gestão por contingenciamento, introduz dificuldades para a programação orçamentária e para a realização de metas físicas, pois implica em obstáculos importantes para a execução de políticas que envolvem complicados mecanismos de licitação, prestação de contas e etc. Por outro lado, em caso de aumento de recursos, em caso de aprovação da PEC 150, os recursos seriam da ordem de R\$ 6,8 bilhões (metade transferida para Estado e Municípios) e no caso dos recursos atingirem 1% dos recursos orçamentários de R\$ 6,3 bilhões (em 2006, quando os recursos do MINC corresponderam a 0,09% da execução da OGU, menores do que os 0,32% em 1996).

Os repasses por enquanto não serão automáticos e por essa razão as discussões devem ser politizadas e não apenas deverão se restringir ao Sistema Federal e Cultura (SFC).

4. O Decreto n.º 5.761 de 2006

É importante lembrar que alguns dos mecanismos da Lei Rouanet foram regulamentados pelo Decreto n. 5.761 de abril de 2006 e que ainda não se pode avaliar plenamente seus resultados. O Decreto procurou dotar a lei de um conceito ampliado de cultura, criando mecanismos de “democratização” do acesso aos recursos que ajudam a viabilizar a produção cultural. Antes eram apoiados projetos, agora podem ser apoiados programas, e ações culturais e até mesmo iniciativas de fortalecimentos de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais de escopo cultural.

Também foram adotadas medidas para dotar o Pronac de maior transparência e sua execução deverá obedecer a um Plano Anual coerente com o Plano Plurianual (PPA), com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Houve ainda a preocupação de transformar, aproximar e alinhar o Pronac ao Plano Nacional de Cultura (PNC) e aos objetivos ministeriais. Instituiu-se a Comissão do Fundo Nacional de Cultura para, como faz a Comissão Nacional de Incentivo à Cultura (CNIC) no caso dos projetos financiados na modalidade incentivos fiscais, analisar os projetos culturais com apoio orçamentário do FNC, sendo que a nova comissão também será responsável pela elaboração do Plano Anual do FNC. O Decreto também explicitou a possibilidade de uso de incentivos fiscais por meio do FNC, com destinação livre ou direcionada a projetos, ações ou programas específicos.

Por outro lado, o decreto mudou algumas regras importantes relativas às condições de usos dos incentivos fiscais. Os Planos Anuais das instituições criadas pelos próprios patrocinadores passaram a ficar submetidos às mesmas regras dos demais proponentes, em especial, limitando-se as despesas administrativas a 15% do total do valor captado, quando antes era de 100%. Ou seja, as despesas administrativas não serão custeadas com recursos incentivados.

Outra inovação é que o proponente deverá propor ações de ampliação da acessibilidade do público aos bens ou produtos gerados por seu projeto, beneficiando pessoas idosas (de acordo com a Lei nº 10.741/03) e pessoas portadoras de deficiência (segundo estabelecido no Decreto nº 3.298/99). Também deverão constar das propostas, mecanismos e estratégias para diminuição dos preços de comercialização de obras ou ingressos, promoção da distribuição gratuita de obras ou “ingressos a beneficiários previamente identificados, que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura”. Esses mecanismos correspondem a uma explicitação das chamadas contrapartidas sociais, muito criticadas quando propostas no início do primeiro Governo Lula.

O papel do Fundo Nacional de Cultura no Decreto n.º 5.761

Nessa seção será mostrado como o FNC pode se tornar em instrumento político para a consolidação o Sistema Nacional de Cultura, podendo ser organizativo (em especial se gerido por órgãos deliberativos, como os Conselhos). Ele potencialmente organiza um sistema de incentivos e fomento, ou seja, é capaz de definir e organizar prioridades alocativas em nível sistêmico entre os governos estaduais, municipais e federal e sociedade. Nesse sentido, a discussão sobre o montante de recursos é central e é, possivelmente,, a prova dos nove com relação às prioridades de governo no que se refere à criação do Sistema Nacional de Cultura.

Em primeiro lugar apresenta-se a transcrição da estrutura e funções do FNC:

Art. 14. Fica criada, no âmbito do Ministério da Cultura, a Comissão do Fundo Nacional da Cultura, à qual compete:

I - avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do Fundo Nacional da Cultura, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo Ministro de Estado da Cultura; II - apreciar as propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de programas, projetos e ações a serem financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, para

homologação pelo Ministro de Estado da Cultura; III - elaborar a proposta de plano de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, que integrará o plano anual do PRONAC, a ser submetida ao Ministro de Estado da Cultura para aprovação final de seus termos; IV - apreciar as propostas de plano anual das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, com vistas à elaboração da proposta de que trata o inciso III; e V - exercer outras atribuições estabelecidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

Art. 15. A Comissão do Fundo Nacional da Cultura será integrada: I - pelo Secretário-Executivo do Ministério da Cultura, que a presidirá; II - pelos titulares das Secretarias do Ministério da Cultura; III - pelos presidentes das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura; e IV - por um representante do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

Art. 17. Os programas, projetos e ações culturais de iniciativa própria do Ministério da Cultura, a serem financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, deverão constar de seu plano anual, obedecido o disposto no art. 3º, e serão apresentados à Comissão do Fundo Nacional da Cultura com orçamentos detalhados e justificativas referendadas, obrigatoriamente, pelo titular da unidade proponente ou seu *substituto legal*.

A linguagem da lei inova com relação à linguagem técnica da programação orçamentária do governo, mas traz alguns elementos conceituais importantes. A primeira é que a unidade de gestão do FNC é composta por representantes das estruturas do próprio Ministério da Cultura, entre eles Secretário Executivo, Secretários do MINC e Presidentes das entidades vinculadas. Também tem ali uma intenção de programação integrada do FNC com o PRONAC e com os planos anuais da vinculadas. As diretrizes são meritórias já que a intenção é realizar um processamento político das ações do Ministério como um todo e com os projetos apresentados. A partir daqui então passamos a tecer considerações contextuais sobre o funcionamento do Fundo e sobre o seu potencial para organizar o SNC e não apenas o Sistema Federal de Cultura e as demandas de projetos que lhe chegam.

A gestão do FNC é, em grande parte determinada, como se viu, por variáveis externas, em especial aquelas referentes ao nível de execução global dos orçamentos setoriais, mas também por variáveis relacionadas à gestão e capacidade internas do MINC. Portanto, as expectativas de melhoria da execução orçamentária do FNC, em grande parte, dependem de decisões políticas mais gerais relacionadas a prioridades macroeconômicas e de decisões específicas relacionadas às estratégias de gestão

internas. Entretanto, é possível reorientar prioridades e mecanismos de gestão do Fundo, bem como realizar opções políticas pontuais que garantam os recursos ao FNC e sua efetiva execução conforme prioridades setoriais. Voltaremos a esse ponto nas conclusões.

No momento é importante enfatizar que as instituições culturais federais têm uma reduzida capacidade de ação planejada no território, mas mesmo assim, nenhum outro governo sub-nacional ou instituição concentra tantos recursos financeiros e técnicos individualmente e nem dispõe de recursos estratégicos para coordenar um sistema nacional. A construção de articulações entre as esferas federal, estaduais e municipais oferece-se como alternativa estratégica para a consolidação de um sistema nacional de cultura. É possível construir um sistema de negociações, definição de prioridades e estratégias globais a partir do complexo Fundo-Conselhos, a exemplo do que foi construído no SUS e seu sofisticado desenho de pactuação inter-federativa.

A maior parte das ações em matéria de política pública é exigente em termos de recursos financeiros, mas também o é em termos da necessidade de mecanismos ágeis de negociação e decisão política. O que vem primeiro? A resposta é difícil. Em situações de escassez, o estabelecimento de mecanismos de articulação pode vir a potencializar os poucos recursos disponíveis e, sobretudo, dotar os agentes de reconhecimento e confiança mútua, aspectos estrategicamente importantes na configuração de sistemas nacionais. Inclusive é possível redesenhar sistemas de financiamento a partir da configuração desses mecanismos de pactuação. A escassez de recursos financeiros não deveria se constituir em obstáculo à criação de mecanismos políticos, pelo contrário, a criação de dispositivos políticos permite qualificar a discussão sobre os recursos financeiros.

No que se refere aos recursos financeiros tramita a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 150/2003, discutida e apoiada por diferentes forças sociais, entre elas associações de artistas, gestores públicos e privados, tendo sido objeto de aprovação na 1ª Conferência de Cultura, em fins de 2005. A proposta prevê a vinculação à área de no mínimo 2% das receitas correntes líquidas (RLC) da União, de 1,5% das receitas dos estados e de 1% das dos municípios. Em diversos fóruns a proposta de vinculação tem sido reenfatizada, como, por exemplo, no Fórum de Gestores - Secretários Estaduais (realizado em julho 2007), na Carta Viva a Cultura (saída da Plenária Nacional de Pontos de Cultura, em agosto 2007), na Carta de Fortaleza (de julho 2007), na Frente Parlamentar para a Defesa da Cultura e assim por diante. Os impactos orçamentários da

PEC referida estão demonstrados na tabela 4, onde fica evidente o significativo aporte de recursos que representaria para a área cultural.

A aplicação da PEC 150/2003 implicaria um incremento médio de 12 vezes em relação aos recursos executados no período. Em vez dos R\$ 2,7 bilhões, teríamos na cultura recursos financeiros da ordem de R\$ 33 bilhões no período de 2000 e 2006. Se considerarmos que metade dos recursos iria para estados e municípios, é factível a afirmação de que o processo de construção do SNC estaria mais adiantado em sua consolidação. Apenas considerando 2006, a aprovação da PEC resultaria em R\$ 3,4 bilhões para as outras esferas de governo, permitindo um processo de construção baseado em compromissos, critérios de repasses e incentivos mais consistentes. Como se depreende da Tabela 4, os recursos executados pelo MINC no período de 2000 a 2006 foram sempre inferiores a 0,19% das receitas correntes líquidas federais – apenas em 2004 chegou a 0,21%.

TABELA 4: Aplicação da PEC 150/2003 – valores correntes

(Em R\$ mil)

Ano	Execução orçamentária do		Aplicação de 2% previsto pela PEC 150/2003	Incremento em número de vezes
	MinC	% da RCL		
2000	271.079	0,19	2.902.213	10,7
2001	318.380	0,19	3.354.782	10,5
2002	277.273	0,14	4.038.546	14,6
2003	274.769	0,12	4.498.403	16,4
2004	542.635	0,21	5.287.060	9,7
2005	398.708	0,13	6.060.316	15,2
2006	661.166	0,19	6.894.629	10,4
Total	2.744.010	-	33.035.949	12

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional., elaboração: Disoc/Ipea.

As conclusões presentes nessa seção pressupõem que: a) o FNC se articula a um sistema de co-gestão política, ou seja, é gerido por um Conselho participativo e pelo MINC. Especial atenção deve ser dada à presença de representantes das secretarias estaduais e municipais no espaço de público da co-gestão; e b) O FNC articula um sistema de financiamento, define e organiza prioridades na alocação de recursos em nível nacional, sendo possível e viável estabelecer um processo negociado de priorização de objetivos e de delimitação de estratégias.

No que se refere à melhoria da gestão e à delimitação de critérios políticos globais seria importante estabelecer (algumas das proposições já estão, em parte, previstas pelas leis anteriores e pela Lei nº 5.761 e em parte exigem novas formulações legais):

a) Aprovação de projetos condicionada à sua pertinência dentro dos programas e prioridades dos órgãos públicos, das instituições do MINC e do próprio Ministério (a atual sistemática de editais, utilizada pelo Ministério, é promissora nesse sentido, embora ainda não sincronizada em relação às regras de gestão orçamentária); a participação do Conselho co-gestor do Fundo amplia e articula atores na definição de prioridades gerais.

b) Aprovação de projetos para municípios e estados deveria seguir sistemática semelhante, isto é, condicionamento a linhas prioritárias definidas para um tempo t qualquer. Na ausência de instituições como aquelas presentes na esfera federal (as instituições vinculadas), dever-se-ia exigir a presença de conselho e fundo para conferir ao uso de recursos federais a transparência, confiabilidade e pertinência em relação às prioridades públicas;

Assim, as políticas culturais podem ser entendidas como o conjunto de intervenções relativamente controladas e programadas realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou comunitárias, que objetivam a produção e circulação dos valores culturais formativos compartilhados em determinado período. Estas intervenções assumem a forma de normas - jurídicas e morais - que regulam a interação entre os agentes e o agenciamento institucional dos valores. O Fundo Nacional de Cultura (FNC) co-gerido pelo CNPC e MINC deveria ser estratégico na consolidação do Sistema Nacional de Cultura vinculado a uma Política Nacional de Cultura.

5. Considerações finais

O entusiasmo com o aumento dos recursos incentivados desvia a atenção do fato de que as instituições federais de cultura foram penalizadas com a falta de investimentos e de recursos orçamentários que lhes permitisse a ampliação de suas capacidades de ação cultural. Assim, com base nos problemas e dificuldades apontados anteriormente, pode-se considerar as seguintes proposições:

a) Com relação aos recursos orçamentários, é importante que sejam resguardados dos contingenciamentos, com especial atenção àqueles destinados a investimentos e ações finalísticas das instituições públicas de cultura. Especial atenção deve ser dada à programação orçamentária da administração indireta que não deve ser dependente dos recursos do FNC, inclusive porque o FNC visa atendimento de demandas externas às instituições públicas. O fomento a “projetos externos” por parte das instituições vinculadas ganharia em transparência e poderia ser compatibilizado com as diretrizes

políticas se os orçamentos estiverem previamente definidos. Ademais, é natural que as instituições queiram realizar projetos próprios para os quais são necessárias definições de montantes a serem realizados na programação anual.

b) Para a melhoria de gestão dos recursos do FNC seria importante definir-lhe papéis institucionais mais adequados. É possível e desejável estabelecer plano e política que constitua referência para o FNC a partir de um Conselho deliberativo e co-gestor. Sua presença permitiria a melhora da execução, do controle social e do compartilhamento de objetivos entre os diversos segmentos e os gestores públicos (federal, estaduais e municipais), além de articular uma rede de apoios na defesa das políticas culturais.

c) Na gestão dos recursos incentivados é possível estabelecer “ações não orçamentárias” no FNC. Essas constituiriam na verdade uma espécie de banco de projetos aprovados pelas instâncias adequadas do MINC e passíveis de captação via incentivos fiscais. O Conselho co-gestor teria as mesmas atribuições de definição compartilhada de diretrizes e estratégias em um plano de prioridades, tanto para projetos de investimento e serviços culturais permanentes, quanto para o financiamento de eventos.

d) O incentivo fiscal a projetos tem a vantagem de ser extra-orçamentário e por essa razão não sofre riscos de contingenciamentos. Entretanto, se existisse como norma do funcionamento do FNC, um plano de prioridades para os recursos incentivados, negociado entre segmentos, entre empresas estatais e privadas, gestores públicos e privados, e produtores culturais, possibilitaria harmonizar os diversos interesses em uma orientação geral e diretriz factíveis de execução nos prazos adequados. Esse dispositivo não seria incompatível com o atual mecanismo de incentivo fiscal que pressupõe a livre demanda de projetos, tendo a vantagem de complementá-la, arrolando projetos a serem priorizados politicamente. Ademais, permite organizar o funcionamento do FNC tendo em vista projetos que concorreriam para uma melhor articulação entre os governos federal, estaduais e municipais. Também poderia representar uma associação da marca das empresas com a construção do Sistema Nacional de Cultura e não apenas com projetos culturais isolados.

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

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

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