



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**Modelos de financiamento ao setor cultural e uma análise sobre as Leis de Incentivo à
Cultura no Brasil**

Lorena Rizzato Ribeiro, Ursula Dias Peres

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

Modelos de financiamento ao setor cultural e uma análise sobre as Leis de Incentivo à Cultura no Brasil

Resumo:

Dentre os diversos modelos de financiamento da área cultural, no Brasil, priorizou-se o incentivo fiscal, por meio dos modelos público indireto ou misto, como consta nas Leis de Incentivo à Cultura por todo o país. Este estudo tem como objetivo apresentar quais os modelos mais utilizados no setor, como eles estão dispostos no Brasil, as possíveis motivações para que as Leis de Incentivo tenham preferência dentre os demais modelos e os efeitos que essa escolha gerou. O estudo é uma pesquisa qualitativa desenvolvida através de análise documental das leis e outras normativas, embasada em referencial teórico relacionado à temática. Após a caracterização dos modelos de financiamento à cultura e da lei de incentivo, elencou-se 4 (quatro) aspectos partindo dessa análise: as possíveis motivações para a preferência pelas leis de incentivo, a dimensão das pessoas físicas dentro da lei, as vantagens e as desvantagens em relação à utilização do incentivo fiscal.

Palavras-chave: Financiamento cultural. Lei de incentivo à cultura. Incentivo fiscal. Brasil.

Introdução

O financiamento é um dos aspectos mais importantes nas políticas públicas, pois é através dele que sua implementação de fato ocorre, relacionando quem custeará os bens e serviços produzidos e quem será o beneficiário dessa política. Dessa forma, é primordial entender como funciona o financiamento de cada área, seus principais modelos e as possibilidades de interação entre eles. Essa pesquisa visa entender os principais modelos de financiamento da área cultural, como eles ocorrem no Brasil e as eventuais razões para se optar no Brasil pela escolha e priorização das Leis de Incentivo e as consequências dessa opção.

O método aplicado para atingir os objetivos foi o de pesquisa qualitativa a partir da análise documental de leis e outras normativas relevantes para o processo de formulação e alteração dos formatos de financiamento cultural no Brasil para o período de 1973 até 2021. A apresentação dessa pesquisa foi analisada conforme referencial teórico composto por trabalhos relacionados ao setor cultural que abordassem um ou mais modelos, como Annette Zimmer e Stefan Toepler (1996, 1999), Frederico Barbosa e Roberto Filho (2015), Bilyana Tomova (2004), Ana Reis (2003), Amanda Cerqueira (2018), Luiz Saraiva e Ana Frias (2009) e Enrique Saravia (1999).

Este artigo está organizado em 3 seções, além desta introdução e das considerações finais. A próxima seção traz a discussão de modelos de financiamento à cultura a partir de

referências teóricas de diferentes países e seu contraste com o que é utilizado no Brasil. Já a seção 2 apresenta uma análise de leis de incentivo cultural no Brasil, em especial na esfera federal e a seção 3 apresenta uma análise crítica do uso do modelo de incentivo fiscal no Brasil e suas consequências para a alocação de recursos em diferentes regiões e práticas culturais.

1. Modelos de Financiamento à Cultura

A autora Botelho (2001) apresenta em seu trabalho a importância, dentro das políticas culturais, de se estabelecer uma previsão das fontes e mecanismos de financiamento, assim como as metas a serem alcançadas e as estratégias utilizadas para isso. Dentre as diversas formas de financiamento cultural, são destacados os modelos público direto, público indireto, privado e alternativo. Cada um desses modelos apresenta características próprias e pode variar de acordo com o país e com a área artística financiada.

Primeiramente, o modelo público, que é referente aos recursos vindos do setor público, pode ser dividido em dois, o direto e o indireto. O modelo público direto é aquele em que o recurso provém do orçamento direto no âmbito federal, estadual ou municipal, seja por meio de gastos com a manutenção de espaços e atividades culturais próprios ou de editais de fomento, premiações, fundos institucionais e instituições culturais (REIS, 2003; SARAVIA, 1999).

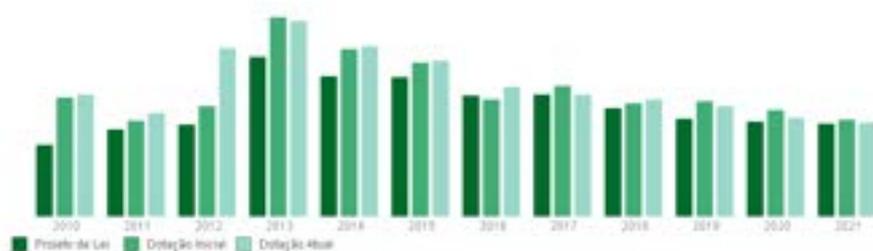
Como um exemplo do modelo público direto, o governo central britânico, após a Segunda Guerra Mundial, assumiu a responsabilidade de apoiar as atividades culturais, além de apoiar a educação artística para estimular a continuidade da produção, com o estabelecimento do Arts Council of Great Britain, destinando recursos orçamentários públicos pela escolha de agentes públicos (PEACOCK, 2000). Outro exemplo é a França, que possui uma política de financiamento público à cultura, muito centralizada no Ministério da Cultura francês (ZIMMER e TOEPLER, 1999). Esses autores pontuam que essa escolha de financiamento ocorreu devido à construção histórica da área no país e ressaltam que houve um rápido crescimento no orçamento público cultural e que a própria burguesia ou classe média incentiva a manutenção do modelo público na França.

No Brasil, destaca-se o Fundo Nacional de Cultura (FNC), implementado pela Lei de Incentivo à Cultura federal, no qual os recursos provêm do orçamento da União e de doações (BRASIL, 1991). É através do FNC que são financiados editais de fomento e projetos

culturais que visam uma distribuição mais equilibrada regionalmente dos recursos e a proteção do patrimônio cultural do país (BRASIL, 2022). Além do FNC, também existe no governo federal a Fundação Nacional de Artes (Funarte), que é o órgão específico para promoção e fomento das atividades culturais no país (FUNARTE, 2021).

Entre 2010 e 2021, o orçamento público federal da cultura variou, em termos nominais, entre R\$1,68 bilhões e R\$3,5 bilhões. Realizando um breve comparativo com o orçamento total, nota-se que o setor cultural representa um percentual médio de 0,09% do montante total previsto para cada ano.

Gráfico 1. Evolução orçamentária através dos exercícios de 2010 a 2021 (projeto de lei, dotação inicial e dotação atual)¹



Fonte: Painel do Orçamento Federal (2022).

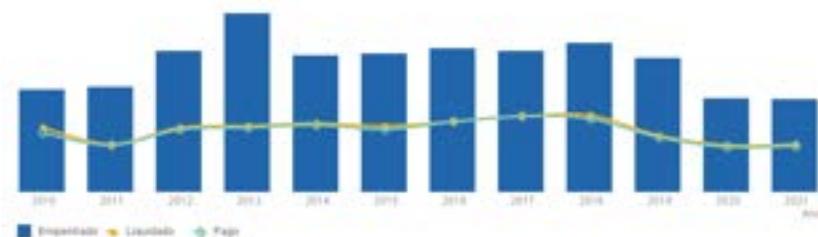
Além de apontar uma baixa priorização para a área cultural, ao sequer alcançar 0,1% do total, o gráfico 1 também mostra a redução da previsão orçamentária para essa política ao longo de uma década.

O gráfico 2 apresenta a efetiva utilização dos recursos orçamentários na área da Cultura, na esfera federal. Como se pode perceber o ano de 2013 é um pico de execução orçamentária dos recursos culturais com o maior valor de empenho, nos anos subsequentes o empenho é reduzido e, entre 2019 e 2021, a liquidação e os pagamentos são bastante reduzidos².

Gráfico 2. Evolução orçamentária através dos exercícios de 2010 a 2021 (empenhado, liquidado e pago)

¹ Há distinção de valores entre o que é projetado na Lei Orçamentária Anual (PLOA) o que é efetivamente aprovado pelo Congresso, isto é, os valores da Dotação Inicial e aquilo que é remanejado ao longo do ano pelo Poder Executivo: a dotação atualizada. A dotação atualizada pode ser maior ou menor do que o inicialmente previsto a depender de maior ou menor fluxo de recursos para a área específica de política pública durante o exercício fiscal. No caso do gráfico 1, houve aumento, o que não significa maior utilização efetiva desse recurso, como pode ser visto no gráfico 2.

² As despesas públicas têm a rigor 3 fases de execução orçamentária, empenho, liquidação e pagamento. O empenho é a fase onde há a contratação da despesa e registro contábil pela competência desse gasto, no entanto a efetiva movimentação financeira do recurso só acontece após a liquidação - momento da efetivação do serviço ou entrega de um bem - quando ocorre seu pagamento e o recurso sai do Caixa do poder público (Giacomoni, 2010).



Fonte: Painel do Orçamento Federal (2022).

Além desses recursos federais³ utilizados para o financiamento cultural que estão alocados especialmente no FNC, também existem fundos estaduais e municipais voltados para o financiamento cultural local, assim como editais de fomento locais. Alguns exemplos são o Programa de Ação Cultural de São Paulo (Proac), o Fundo Estadual de Cultura de Minas Gerais (FEC), a Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), a Fundação Catarinense de Cultura (FCC), o Fundo de Artes e Cultura de Goiás, a Fundação Cidade das Artes do Rio de Janeiro, a Fundação de Cultura Cidade do Recife (FCCR), a Fundação Municipal de Cultura e Turismo de Manaus (Manauscult), entre outros.

Já o financiamento puramente privado consiste no patrocínio a atividades culturais, respeitando as forças de mercado e focando, principalmente, nos benefícios revertidos às empresas (REIS, 2003; SARAVIA, 1999; TOMOVA, 2004). Esse modelo pode acontecer, também, de outras formas não financeiras, como doações de materiais ou concessão de espaços e equipamentos (KLAMER et al, 2013). Além do orçamento vindo das empresas, também é considerado parte do modelo privado o consumo direto dos bens culturais pelas pessoas físicas, como as bilheterias de teatros e museus. Países como o Reino Unido, a Holanda e os Estados Unidos apresentam com maior destaque a utilização desse modelo, por ser um aspecto histórico desse setor (KLAMER et al, 2013).

A título de exemplificação:

Na Austrália e em outros países, houve uma mudança no financiamento das artes do governo para a esfera privada e aumentou o interesse por parte dos governantes em transferir as responsabilidades. Ao mesmo tempo, o patrocínio e a gestão artística e cultural evoluíram e tornaram-se cada vez mais focados nos negócios, em termos de gestão profissional de negócios, orientação de marketing e dependência de patrocínio (MCNICHOLAS, 2004, p. 57 - tradução própria).

Presente no Brasil desde o século XX, esse modelo de financiamento segue uma lógica mercadológica de marketing cultural, voltada para os interesses empresariais e o

³ Vale ressaltar também o surgimento no período da pandemia das Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo, que compõem um novo mecanismo de financiamento público direto, porém não foi analisado neste estudo por ainda estarem em nível de implementação.

possível crescimento do mercado consumidor, relacionando as atividades culturais à imagem da empresa (CERQUEIRA, 2018; REIS, 2003; SARAVIA, 1999).

É importante mencionar as fundações privadas que são voltadas para a área cultural ou que desenvolvem algum tipo de atividade cultural. O Instituto Itaú Cultural, criado em 1987, é uma organização com foco em pesquisa, produção e difusão na área cultural (ITAÚ CULTURAL, 2022). O Instituto Moreira Salles atua nas mais diversas manifestações artísticas, possui o maior acervo de fotografias do século XIX do Brasil com aproximadamente 2 milhões de imagens e mantém uma reserva técnica musical de artistas como Chiquinha Gonzaga e Pixinguinha (IMS, 2022). Uma fundação de extrema importância nesse quesito é a Ford Foundation, a pioneira nos EUA que atua desde 1936 na área de financiamento à cultura (REIS, 2003). Esses institutos e fundações privadas podem possuir diversas fontes de recursos, porém é essencial comentar por serem ou já terem sido vinculados a empresas privadas.

Dentre as formas alternativas de financiamento à cultura, podemos encontrar o incentivo fiscal, o crowdfunding, a cultura autogerida, as parcerias público-privadas (PPPs) e os fundos de loteria (BIER e CAVALHEIRO, 2015; REIS, 2003; SARAVIA, 1999; KLAMER et al, 2013). O incentivo fiscal é também considerado como modelo misto ou público indireto e, por ser o foco deste estudo, será tratado mais detalhadamente ao final.

O crowdfunding pode ser considerado como uma outra forma de financiamento privado, que, segundo Boeuf, Darveau e Legoux (2014), envolve um movimento coletivo de indivíduos e empresas financiando projetos culturais divulgados em plataformas online direcionadas a esse propósito. Ou seja, é uma forma de "vaquinha" online para colaboração em diversos projetos de seu interesse. Ainda segundo os mesmos autores (2014), esse mecanismo tem sido muito utilizado nos Estados Unidos em setores artísticos e locais nos quais o financiamento público não alcança totalmente. No Brasil, a maior plataforma de crowdfunding chama-se Catarse, onde já foram incentivados 19.283 projetos, por mais de 1 milhão de pessoas (CATARSE, 2022).

Já a cultura autogerida corresponde àqueles grandes eventos ou manifestações culturais tradicionais, primordialmente, que ocorrem com certa periodicidade e, por isso, possuem orçamento próprio (SARAVIA, 1999). Alguns exemplos são as tradicionais festas juninas e julinas que ocorrem ao longo do país durante os meses de junho e julho todos os anos e as procissões das Folias de Reis nos meses de dezembro e janeiro que ocorrem em algumas cidades do interior do país.

As PPPs são instrumentos que o Estado utiliza para atrair o envolvimento do setor privado. No caso cultural, alguns países, como Hungria, Alemanha e Portugal, utilizam esse modelo obrigando as empresas de construção civil a separarem 1% do orçamento da obra para componentes artísticos dentro ou na obra ou para serviços de proteção patrimonial (KLAMER et al, 2013). Não há exemplos conhecidos na literatura da utilização desse instrumento no Brasil até os dias atuais.

Os fundos de loterias são aqueles formados com parte dos lucros arrecadados pelas loterias, variando em cada país (KLAMER et al, 2013). Segundo os mesmos autores (2013), o Reino Unido, em 2010, destinou 30% das receitas das loterias para o fundo, enquanto a Itália teve uma destinação de 72%. No Brasil, o FNC recebe 1% dos recursos das loterias esportivas e 0,5% das loterias federais, sendo que também há a destinação de parte dos recursos para as áreas de esporte, educação, saúde, entre outros (CAIXA, 2022; SENADO, 2018).

Por fim, como supracitado, o incentivo fiscal ou as isenções tributárias, conhecidos como financiamento misto, são instrumentos usados pelo poder público para atrair financiadores para os projetos culturais, em que são descontados percentuais de tributos específicos tanto de pessoas jurídicas quanto de pessoas físicas (TOMOVA, 2004). Esse mecanismo é utilizado em diferentes áreas para além da cultura visando atingir um determinado comportamento, sendo uma legítima estratégia econômica (ASSUNÇÃO, 2011; BELÉM e DONADONE, 2013).

Muitos países utilizam o modelo público indireto no setor cultural. A França possui uma lei sobre a utilização do incentivo fiscal desde 2003, conhecida como Lei Aillagon, que abrange não apenas atividades da cultura, mas também da educação, do esporte, científicas e do meio ambiente (NEVES, CHAVES e GILIOLI, 2015). Estes autores (2015) também mencionam outros países que possuem uma lei de incentivo fiscal para a cultura, como o Reino Unido, a Alemanha e a Espanha. Nos EUA, predominava a utilização das isenções fiscais como forma de financiamento público à cultura até o surgimento da National Endowment for the Arts (NEA) em 1965 (ZIMMER e TOEPLER, 1996).

A tabela 1, a seguir, apresenta os principais modelos de financiamento utilizados na área da cultura e especificações referentes à modelagem utilizada no Brasil.

Tabela 1. Resumo dos modelos de financiamento à cultura

Modelos de financiamento ao setor cultural	Características principais
--	----------------------------

Público	Direto	- Recurso direto do orçamento público; - No Brasil: FNC e Funarte;
	Indireto/incentivo fiscal	- Recurso público abatido de impostos por pessoas físicas e jurídicas; - No Brasil: Lei de Incentivo à Cultura e Lei do Audiovisual;
Privado		- Recurso de patrocínios das pessoas jurídicas; - Consumo direto de pessoas físicas e/ou jurídicas; - Doações e/ou concessões de espaços e/ou equipamentos;
Alternativo	Crowdfunding	- Movimento coletivo de pessoas físicas e jurídicas de financiamento voluntário através de plataforma online; - "Vaquinha" online; - No Brasil: Catarse;
	Cultura autogerida	- Eventos e manifestações culturais periódicos com orçamento próprio; - No Brasil: festas juninas e Folias de Reis;
	Parceria público-privada	- Parceria que envolve o setor público e o privado para a realização de uma obra ou serviço; - Não há exemplo brasileiro;
	Fundo de loterias	- Fundo formado pelos lucros arrecadados na loteria; - No Brasil: uma parcela dos lucros é destinada ao FNC;

Elaboração própria.

2. Leis de Incentivo à Cultura no Brasil

No Brasil, existem diversas leis sobre incentivos fiscais, como a Lei de Incentivo ao Esporte, o Fundo Nacional do Idoso, o Fundo da Infância e da Adolescência e a lei dos Programas Nacionais de Apoio à Atenção Oncológica e de Apoio à Atenção da Saúde de Pessoas com Deficiência. Na área cultural, existem, no âmbito federal, a Lei de Incentivo à Cultura e a Lei de Incentivo ao Audiovisual; no âmbito estadual, todos os estados possuem leis de incentivo, exceto Paraíba, Rondônia, Sergipe e Tocantins; e no nível municipal, diversas cidades também possuem leis próprias, destaque para as mais antigas São Paulo, Aracaju, Curitiba, Florianópolis, Vitória, Londrina e Rio de Janeiro (REIS, 2003).

Todas as leis de incentivo no Brasil seguiram a lei federal como parâmetro nos processos de seleção e aprovação dos projetos e na captação posterior de recursos. Observando essa quantidade de leis de incentivo, é possível concluir que o principal modelo alternativo utilizado no Brasil é o incentivo fiscal em relação ao Imposto de Renda (IR), no caso do governo federal, ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), nos casos estaduais, e ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) ou ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), nos casos municipais.

Figura 1. Impostos abrangidos, teto de renúncia fiscal e limite de dedução

período de vigência e sofreu diversas críticas em relação à falta de exigência de projeto prévio que comprovaria a realização posteriormente e de circulação pública da produção, gerando, assim, projetos ilegítimos (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2017; PÉLICO *apud* HERCULANO, 2012). Em 1990, a Lei Sarney foi revogada no governo Collor, assim como outras medidas de incentivo, sendo retomada apenas com o surgimento da Lei Rouanet. A Lei do Audiovisual, Lei nº 8.685/93, foi promulgada em 1993 e incluída no Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), ela representou “a possibilidade de dedução do investimento dispensado como despesa operacional, reduzindo-se a base de lucro e tendo como consequência também a redução do valor a recolher-se com o imposto de renda” (SARAIVA e FRIAS, 2009).

A Lei de Incentivo à Cultura (Lei nº 8.313/1991), popularmente conhecida como Lei Rouanet, nome decorrente a quem deu início à sua formulação, substituiu a Lei Sarney, retomando os princípios desta e estabelecendo as diretrizes e a estrutura do financiamento da cultura e o Pronac (NEVES et al, 2015; COSTA, MEDEIROS e BUCCO, 2017; CERQUEIRA, 2018). Idealizada pelo então Secretário da Cultura da Presidência da República Sérgio Rouanet e pelo então Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento Marcílio Moreira, a lei tinha como objetivo “permitir ao Estado exercer, mais eficazmente, sua responsabilidade constitucional, reiterada no Projeto de Reconstrução Nacional, de apoiar a criação cultural e proteger o patrimônio cultural do país” (ROUANET e MOREIRA, 1991, p. 14.806).

Durante os anos seguintes, as Leis nº 9.874/99, nº 11.646/08, nº 12.590/12, nº 13.146/15, nº 13.756/18 e a Medida Provisória nº 2.228-1/01 alteraram algumas disposições da Lei nº 8.313/91 com propósito de ampliar o escopo de atuação desta, corrigir nomenclaturas utilizadas anteriormente e incluir novas questões debatidas ao longo dos anos, como a inclusão do acesso às pessoas com deficiência.

A Lei Rouanet veio sem nenhum dos problemas da Lei Sarney, além de imensas sutilezas que favoreceram o seu lado democrático. A má notícia é que, com o decorrer do tempo, ela foi recebendo inúmeras medidas provisórias que, em nome da melhoria, acabaram piorando a lei no seu aspecto democrático. Não houve aperfeiçoamento, porque os legisladores acabaram sendo movidos por pressões de determinados grupos organizados, e não da coletividade (PÉLICO *apud* HERCULANO, 2012).

Iniciando com a análise das mudanças geradas pela Lei nº 9.874/99, esta foi proposta pelo Poder Executivo e teve como principal foco a substituição do nome do órgão federal responsável pela realização dos dispostos na LIC, deixando de ser Secretaria da Cultura da

Presidência da República para Ministério da Cultura. Seguindo, a Lei nº 11.646/08, proposta pelo Senador Aloizio Mercadante (PT), ampliou os incentivos da LIC para projetos com público pagante e incluiu o segmento sobre construção e manutenção de salas de cinema e teatro em municípios menores de 100 mil habitantes para o incentivo fiscal (BRASIL, 2008). A Lei nº 12.590/12, proposta pelo Deputado Robson Rodovalho (PP), incluiu a música gospel como manifestação cultural (BRASIL, 2012). Já a Lei nº 13.146/15, proposta pelo Senador Paulo Paim (PT), incluiu a obrigatoriedade de acessibilidade nos projetos culturais incentivados pela LIC (BRASIL, 1991). Por fim, a Lei nº 13.756/18, proposta pelo Poder Executivo, revogou o inciso VIII do Art. 4º, que tratava sobre a parcela da arrecadação dos concursos prognósticos e loterias federais que seria destinada ao Fundo Nacional de Cultura (BRASIL, 1991). A Medida Provisória nº 2.228-1/01 trata sobre a produção cinematográfica e audiovisual brasileira e inclui na LIC, mais detalhadamente, esses elementos (BRASIL, 2001).

Na lei, são previstos três pilares de apoio aos projetos culturais: o Fundo Nacional de Cultura (FNC), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e o Incentivo Fiscal (BRASIL, 1991). Segundo Rouanet e Moreira (1991), esses pilares foram elaborados para assegurar a descentralização dos recursos ao máximo possível, evitando, assim, a concentração nas regiões mais desenvolvidas e para incentivar a criatividade e a produção cultural, excluindo o apoio de cunho puramente assistencialista.

O FNC constitui-se como um fundo de natureza contábil com os objetivos de obter recursos para os projetos culturais adequados às finalidades do Pronac, estimular a distribuição regional dos recursos, promover aperfeiçoamento profissional, contribuir para a preservação do patrimônio brasileiro e atender as necessidades culturais e da sociedade (BRASIL, 1991; COSTA et al, 2017).

Ciente de que há projetos de grande importância para o desenvolvimento da produção cultural ou para a manutenção do patrimônio existente, que não despertam o interesse da iniciativa privada e muito menos canais espontâneos de distribuição, o Governo criou os fundos públicos de cultura, estabelecidos por lei federal, além de por várias leis estaduais e municipais. Destinados a financiar projetos de interesse público, muitos deles a fundo perdido, os fundos promovem iniciativas cuja área, tema ou retorno apresentam menor possibilidade de apetrechar o setor privado e tem neles um grande instrumento de promoção da democracia e da descentralização cultural em todo o país. De fato, os fundos representam para a sociedade um eixo primordial de consecução da política cultural pública (REIS, 2003, p. 184-185).

O FNC é constituído, principalmente, por recursos do Tesouro Nacional, doações e auxílios, representando o financiamento público direto no Brasil (BRASIL, 1991).

Os Ficart consistem em fundos sem personalidade jurídica, nos quais os investidores teriam a possibilidade de participar dos lucros obtidos em projetos culturais de cunho comercial, como produção de instrumentos musicais e de espetáculos, edição de obras, construção de espaços para atividades culturais, entre outros (BRASIL, 1991; COSTA et al, 2017). Porém, apesar de estar contido na lei e ser o meio que possibilitaria aos investidores a participação em potenciais lucros dos projetos culturais caso aplicassem os recursos, não foi implementado até os dias atuais (BRASIL, 2022).

Destaca-se aqui o Incentivo Fiscal, uma iniciativa com objetivo de estimular o apoio privado ao setor cultural através de deduções do Imposto de Renda (BRASIL, 1991; COSTA et al, 2017).

As leis de incentivo são instrumentos através dos quais o governo disponibiliza um montante de arrecadação da qual abrirá mão a agentes de iniciativa privada que investirem em projetos culturais previamente aprovados pelo governo, organizados pela iniciativa privada ou pelo próprio governo ou ainda que direcionarem recursos aos fundos de cultura. Na prática, significa que o governo financia indiretamente projetos culturais, já que são custeados (total ou parcialmente) por meio de verbas que são deduzidas dos impostos a pagar por pessoas físicas ou jurídicas que se interessem por eles (REIS, 2003, p. 185).

Esse mecanismo possui o seguinte procedimento: o proponente (pessoa física ou jurídica) apresenta um projeto cultural que para ser aprovado, deve conter um orçamento justificado e deve se enquadrar nos objetivos do Pronac; após a aprovação do projeto, é autorizada a captação de recursos frente aos incentivadores (pessoas físicas ou jurídicas); fica a cargo destes a decisão de escolha dos projetos que irão apoiar; o valor doado é deduzido do Imposto de Renda, dentro dos percentuais permitidos pela legislação tributária, sendo até 6% para as pessoas físicas e até 4% para as jurídicas; encerrando as atividades previstas no projeto, o proponente deve realizar a prestação de contas, sendo cabíveis as devidas penalidades nos casos de irregularidades (BRASIL, 1991; COSTA et al, 2017; BRASIL, 2022; NEVES et al, 2015; CERQUEIRA, 2018). São contemplados os projetos culturais que se encaixarem nos mais diversos segmentos artísticos, como artes cênicas, literatura, música, artes visuais, acervos, audiovisual, patrimônio cultural, entre outros.

Segundo Neves et al. (2015), uma característica muito importante do Incentivo Fiscal é de que, mesmo com a aprovação do projeto, não há garantia do financiamento, ou seja, após a aprovação do projeto, é necessário que os proponentes busquem contato com as empresas e/ou pessoas financiadoras para conseguirem os recursos primordiais à realização do projeto. Por fim, tanto a Lei de Incentivo à Cultura federal como as leis de incentivo estaduais e

municipais possuem algumas características comuns, como: exame técnico dos projetos, uma comissão de avaliação dos projetos e a posterior prestação de contas (DURAND, 2013 *apud* NEVES et al, 2015).

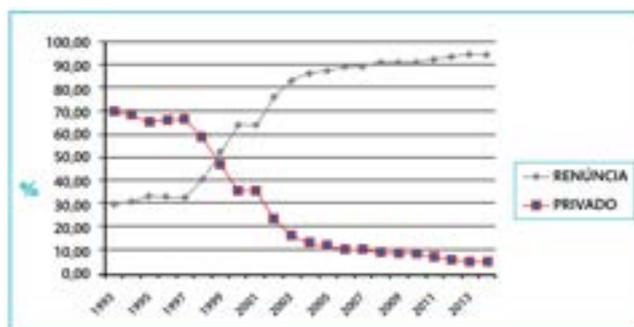
3. Análise da escolha e priorização da Lei de Incentivo à Cultura

Ao observar esse cenário brasileiro, é importante ressaltar quatro aspectos que envolvem as leis: as possíveis motivações para a preferência pelas leis de incentivo, a dimensão das pessoas físicas dentro da lei, as vantagens e as desvantagens em relação à utilização do incentivo fiscal, ou seja, as consequências dessa escolha.

O debate se iniciou com o surgimento da Lei Sarney, que foi a primeira tentativa de se implementar o incentivo fiscal no país. Porém, essa lei foi muito controversa, com várias lacunas que deram margem para a má utilização desses recursos. Já com o surgimento da Lei Rouanet, é possível perceber que o Brasil estava em um período de ascensão da visão do Estado neoliberal e, conseqüentemente, da política de enxugamento dos gastos públicos (SARAIVA e FRIAS, 2009). Isso gerou medidas de contenção de gastos em muitas áreas e a cultura foi uma das áreas mais afetadas.

Devido a essa ideologia da época, surgiu a necessidade de se criar um novo mecanismo de financiamento à cultura, que pudesse reverter a responsabilidade do poder público para o privado. Isto é, a principal motivação para a elaboração da Lei Rouanet era que isso diminuísse gradativamente a necessidade de orçamento público direto e aumentasse na mesma proporção ou até mais a utilização dos recursos privados na área (DURAND, GOUVEIA e BERMAN, 1997; BARBOSA e FILHO, 2015). Nota-se ao longo dos anos que não foi isso que realmente aconteceu, o setor privado, na verdade, diminuiu o investimento direto com a cultura, utilizando cada vez mais apenas o instrumento do incentivo fiscal.

Figura 2. Evolução dos percentuais de renúncia e de apoio privado no valor de mecenato captado pelo MinC



Fonte: EARP e Fabio (2016, p. 320) *apud* GUIMARÃES (2020).

Além desta principal motivação, outra que podemos perceber é a criação de um sistema de financiamento misto e integrado, que unisse os recursos públicos diretos com o FNC, os recursos privados diretos com os Ficarts e os recursos públicos indiretos com o incentivo fiscal (SARAIVA e FRIAS, 2009). Esse sistema abrangeria não apenas três formas de financiamento, mas também possibilitaria o maior acesso de recursos a diferentes áreas culturais e localidades. O Ficart seria a forma em que as entidades privadas poderiam investir em projetos culturais de grande amplitude e divulgação, que possibilitassem retorno lucrativo para aquelas. Já o incentivo fiscal seria voltado para a maior parte dos projetos idealizados ao longo do país e para as empresas e pessoas físicas que estivessem interessadas em incentivar a área cultural e ainda abater parte do seu imposto de renda. Por fim, o FNC ficaria responsável pelas áreas e locais em que os recursos não atingiriam por meio dos outros dois mecanismos.

Este tripé visava dar sustentação a uma política inédita no país, capaz de, no curto prazo, financiar a produção artística, cobrindo o rico espectro da cultura brasileira e, a médio e longo prazos, estruturar e consolidar as bases de uma indústria cultural, tornando-a minimamente competitiva frente à avassaladora indústria estrangeira. Assim, Ficart e Mecenato foram destinados a necessidades que estão mais próximas da indústria cultural. O FNC foi pensado como o elemento de contraponto, com uma clara função equalizadora do sistema (PÉLICO *apud* HERCULANO, 2012)

Resumindo, em relação ao primeiro aspecto sobre as motivações por trás do surgimento da LIC federal, temos: o perfil de Estado neoliberal do momento de sua elaboração, a política de enxugamento dos gastos públicos, o estímulo ao maior financiamento privado direto e a criação de um sistema de financiamento misto e integrado.

Um segundo aspecto pouco discutido nas literaturas sobre as leis é a dimensão das pessoas físicas. Muito se fala sobre as empresas ou pessoas jurídicas, porém é importante ressaltar também a participação das pessoas físicas, mesmo que o valor incentivado por elas seja baixo. O incentivo fiscal das leis é uma forma de mecenato, que antigamente estava relacionado a pessoas da classe mais alta e isso é resgatado ao inserir as pessoas físicas na lei. Além disso, a possibilidade das pessoas físicas abaterem parte do seu imposto de renda enquanto incentivam projetos culturais também seria uma forma de criar um vínculo maior entre a cultura e o público consumidor dela, impulsionando o crescimento deste em relação àquele.

Por fim, existem as vantagens e as desvantagens da utilização do incentivo fiscal, ou seja, as consequências da escolha da LIC. Separando em dois aspectos e começando com as vantagens, o incentivo fiscal possibilitou um grande investimento para a área cultural, maior do que qualquer orçamento público já vinculado à área (ARRUDA, 2003). Além disso,

possibilitou o surgimento de um novo segmento de trabalhadores da cultura, os produtores ou agentes culturais, que agora possuem um percentual estabelecido dentro dos orçamentos dos projetos (ARRUDA, 2003). Também foi possível que mais projetos fossem incentivados de diferentes áreas artísticas, localidades e até de público atingido. Por fim, foi através do incentivo fiscal que muitas empresas passaram a incentivar a área cultural ou incluir a cultura nas suas estratégias de marketing e/ou de responsabilidade social (BELÉM e DONADONE, 2013).

Já as desvantagens giram em torno do poder de decisão das empresas na escolha dos projetos a serem incentivados. Quando esse poder passa do setor público para as empresas, a lógica por trás das escolhas segue uma visão mercadológica de marketing cultural para favorecer a imagem da empresa, deixando o Estado apenas como intermediário desse processo (BELÉM e DONADONE, 2013; COSTA et al, 2017; BARBOSA e FILHO, 2015). Essa escolha gera alguns percalços, como a dependência ao incentivo fiscal tanto por parte das empresas que deixam de financiar projetos culturais que não estejam relacionados a um incentivo fiscal vantajoso para elas quanto pelo poder público e pelo setor cultural que se tornam dependentes desse recurso que não conseguiria ser substituído por uma alocação totalmente pública (ALMEIDA e VITA, 2018).

Outra questão é a falta de controle estatal sobre o que está sendo incentivado e como está distribuída a alocação de recursos.

Figura 3. Distribuição dos projetos aprovados por região

Região	Número de projetos aprovados (2010 - 2019)
Centro-Oeste	2.522
Nordeste	4.768
Norte	772
Sudeste	38.528
Sul	11.870
Total	58.460

Fonte: Guimarães (2020, p. 29).

Figura 4. Distribuição dos valores aprovados por região

Região	Valor aprovado por região (2010 - 2019)
Centro-Oeste	R\$ 1.976.384.296,88
Nordeste	R\$ 3.566.719.361,87
Norte	R\$ 517.381.083,39
Sudeste	R\$ 40.398.161.359,63
Sul	R\$ 6.453.863.277,80
Total	R\$ 52.912.509.379,57

Fonte: Guimarães (2020, p. 31).

Como é possível perceber, há uma concentração de projetos e valores aprovados nas regiões Sudeste e Sul, representando quase 90% de ambos os tópicos durante esse período.

Além disso, com o baixo volume de recursos do FNC que deveria minimizar essa diferença regional causada pelo incentivo fiscal, as demais regiões não conseguem alcançar o mesmo nível de visibilidade para que se possa reverter esse cenário.

Figura 5. Diferenças entre os recursos investidos pela LIC e pelo FNC

Ano	Total Investido	LIC	% da LIC	FNC	% do FNC
2003	461.157.500,14	430.893.947,10	93,44%	30.263.543,04	6,56%
2004	592.570.649,34	512.099.071,71	86,42%	80.471.577,63	13,58%
2005	859.571.783,84	726.776.280,39	84,55%	132.795.503,45	15,45%
2006	932.496.915,31	854.803.919,47	91,67%	77.692.995,84	8,33%
2007	1.230.706.156,83	990.675.659,20	80,50%	240.029.497,63	19,50%
2008	1.098.927.540,77	963.700.056,53	87,69%	135.226.580,24	12,31%
2009	1.137.285.420,69	980.018.012,32	86,17%	157.267.408,37	13,83%
2010	1.457.140.463,99	1.166.377.190,82	80,05%	290.763.273,17	19,95%
2011	1.351.713.286,78	1.324.372.827,24	97,98%	27.340.459,54	2,02%
2012	1.302.487.770,31	1.277.144.304,85	98,05%	25.343.465,46	1,95%
2013	1.331.562.331,68	1.261.701.217,10	94,75%	69.861.114,58	5,25%
2014	1.352.724.210,88	1.334.890.490,83	98,68%	17.833.720,05	1,32%
2015	1.218.990.344,55	1.186.406.761,36	97,33%	32.582.583,19	2,67%
Total	14.327.332.474,11	13.009.860.638,72	90,80%	1.317.471.835,39	9,20%

Fonte: Costa et al (2017, p. 523)

Portanto, mesmo com diversas vantagens e intenções promissoras, nota-se que as Leis de Incentivo à Cultura acabam seguindo uma lógica de promoção da imagem das empresas e concentrando seus recursos em áreas e projetos que já possuem visibilidade e, possivelmente, acesso a outras formas de recursos. Por isso, é necessário que haja uma revisão da mesma para melhorar a utilização desse mecanismo e possibilitar realmente a criação de um sistema de financiamento articulado, com diversas fontes e que atinja uma maior amplitude de projetos e áreas culturais.

Considerações finais

Em suma, a priorização do incentivo fiscal acaba reduzindo as possibilidades de alcance às mais diversas áreas culturais e uma distribuição regional dos recursos. Como possíveis avanços em pesquisas futuras, seria importante analisar as leis de incentivo estaduais e municipais, além da eventual interferência causada pelas Leis Aldir Blanc e Paulo Gustavo nos modelos, para verificar se elas suprem essa concentração territorial observada na lei federal, entender que projetos e equipamentos culturais estão recebendo recursos de mais de um modelo de financiamento e a possibilidade de se implementar um sistema integrado de financiamento, que garanta equidade territorial e de práticas culturais.

Agradecimentos

Processo nº 2022/10562-5, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

Referências

- ALMEIDA, Patrícia S.; VITA, Jonathan B. Investimentos e Patrocínios Corporativos: perspectivas dos incentivos fiscais federais à cultura. Porto Alegre: Revista de Movimentos Sociais e Conflitos, v. 4, n. 2, p. 105-125, 2018.
- ARRUDA, Maria A N. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. São Paulo: Tempo Social - USP, p. 177-193, 2003.
- ASSUNÇÃO, Matheus C. Incentivos Fiscais em Tempos de Crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. Revista da PGFN, p. 99-121, 2011.
- BARBOSA, Frederico.; FILHO, Roberto F. Financiamento cultural: uma visão de princípios. Rio de Janeiro: Texto para Discussão - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- BELEM, Marcela P.; DONADONE, Julio C. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. *Norus*, v. 1, n. 1, p. 51-61, 2013.
- BIER, Clerilei A.; CAVALHEIRO, Ricardo A. Lei Rouanet X Crowdfunding: fomentando os empreendimentos culturais. Rio de Janeiro: Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, v. 9, n. 2, p. 30-47, 2015.
- BOEUF, Benjamin.; DARVEAU, Jessica.; LEGOUX, Renaud. Financing Creativity: Crowdfunding as a New Approach for Theatre Projects. *International Journal of Arts Management*, v. 16, n. 3, p. 33-48, 2014.
- BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001.
- BRASIL. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 24 dezembro 1991. Seção 1, p. 30261. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8313cons.htm. Acesso em: 3 jan. 2021.
- _____. Lei n. 9.874, de 23 de novembro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 24 novembro 1999. Edição Especial, p. 3. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/551750/publicacao/15795360>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- _____. Lei n. 11.646, de 10 de março de 2008. Altera dispositivos da Lei no 8.313, de 23 de dezembro de 1991, para estender o benefício fiscal às doações e patrocínios destinados à construção de salas de cinema em Municípios com menos de 100.000 (cem mil) habitantes, e dá outras providências. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 10 março 2008. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/569485/publicacao/15814830>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- _____. Lei n. 12.590, de 9 de janeiro de 2012. Altera a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991 - Lei Rouanet - para reconhecer a música gospel e os eventos a ela relacionados como manifestação cultural. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 9 janeiro 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/589513/publicacao/15760190>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- _____. Medida Provisória n. 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil: Poder Legislativo*, Brasília, DF, 6

setembro 2001. Seção 1, p. 3. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/559135/publicacao/15812022>. Acesso em: 13 jul. 2021.

_____. Secretaria Especial da Cultura, Governo Federal (2021). Lei de Incentivo à Cultura. Disponível em: <http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/#fnc>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CAIXA. Repasses Sociais e Relatórios Anuais, 2022. Disponível em: <https://loterias.caixa.gov.br/Paginas/Repasses-Sociais.aspx>. Acesso em: 13 dez. 2022.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI. Editora FGV, 2009.

CATARSE. Quem somos, 2022. Disponível em: https://crowdfunding.catarse.me/quem-somos?ref=ctrse_footer. Acesso em: 15 dez. 2022.

CERQUEIRA, Amanda P C. Política cultural e trabalho nas artes: o percurso e o lugar do Estado no campo da cultura. Estudos Avançados, v. 32, n. 92, p. 119-139, 2018.

COSTA, Camila F.; MEDEIROS, Igor B O.; BUCCO, Guilherme B. O financiamento da cultura no Brasil no período 2003-15: um caminho para geração de renda monopolista. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, p. 509-527, 2017.

DURAND, José C G.; GOUVEIA, Maria A.; BERMAN, Graça. Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. São Paulo: Revista de Administração de Empresas, v. 37, n. 4, p. 36-44, 1997.

DURAND, José Carlos. Política cultural e economia da cultura. Cotia, SP: Ateliê Editorial; São Paulo: Edições SESC-SP, 2013 apud NEVES, C.; CHAVES, J.; GILIOLI, R. Políticas culturais no Brasil e na França: elementos para uma análise comparada. Brasília: Consultoria Legislativa, jun. 2015.

EARP, Fabio & Estrella, Luiz. (2017). Evolução do Mecenato no Brasil: os valores movimentados através da Lei Rouanet despídos do véu da inflação (1996-2014). Políticas Culturais em Revista. apud GUIMARÃES, Lucas A. A gente quer comida, diversão e arte: uma análise da lei brasileira de incentivo à cultura de 2010 a 2019. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

FUNARTE. Institucional, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/funarte/pt-br/aceso-a-informacao-lai/institucional/institucional>. Acesso em: 12 dez. 2022.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, Lucas A. A gente quer comida, diversão e arte: uma análise da lei brasileira de incentivo à cultura de 2010 a 2019. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2020.

IMS. Sobre o Instituto, 2022. Disponível em: <https://ims.com.br/>. Acesso em: 13 dez. 2022.

ITAÚ CULTURAL. Quem somos, 2022. Disponível em: <https://www.itaucultural.org.br/quem-somos>. Acesso em: 13 dez. 2022.

KLAMER, Arjo.; MIGNOSA, Anna.; PETROVA, Lyudmila. Cultural heritage policies: a comparative perspective. Handbook on the economics of cultural heritage, 2013.

MCNICHOLAS, B. Arts, Culture and Business: A Relationship Transformation, a Nascent Field. International Journal of Arts Management, v. 7, n. 1, p. 57-69, 2004.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. É criada a 1ª Lei de Incentivo à Cultura. Memorial da Democracia, 2017. Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/e-criada-a-1a-lei-de-incentivo-a-cultura>. Acesso em: 15 jul. 2021.

NEVES, Cláudia; CHAVES, Jefferson; GILIOLI, Renato. Políticas Culturais no Brasil e na França: elementos para uma análise comparada. Brasília: Consultoria Legislativa, 2015.

PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL, 2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExec>

ucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06. Acesso em: 21 dez. 2022.

PEACOCK, Alan. Public Financing of the Arts in England. *Fiscal Studies*, v. 21, n. 2, p. 171-205, 2000.

PÉLICO, P. [Fala] apud HERCULANO, M. Lei Sarney, Lei Rouanet, Procultura: história, avanços e polêmicas. *Cultura e Mercado*, 2012. Disponível em: <https://culturaemercado.com.br/lei-sarney-lei-rouanet-procultura-historia-avancos-e-polemicas/>. Acesso em: 15 jul. 2021.

REIS, Ana C F. *Marketing Cultural e Financiamento da Cultura: teoria e prática, em um estudo internacional comparado*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2013.

ROUANET, S. P.; MOREIRA, M. M. Carta à Presidência da República de Exposição de Motivos anexada ao Projeto de Lei nº 1.448. In: *Diário do Congresso Nacional: República Federativa do Brasil: Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 23 agosto 1991. Seção 1, n. 103, p. 14.806.* Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD23AGO1991.pdf#page=95>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SARAIVA, Luiz A S.; FRIAS, Ana P R. Por que as empresas investem em projetos culturais? Evidências de uma cidade mineira. *Revista Economia & Gestão*, v. 19, n. 19, p. 44-64, 2009.

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

SENADO. Senado notícias, Lei destina recurso de loterias para Fundo Nacional de Segurança Pública, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/12/13/lei-destina-recurso-de-loterias-para-fundo-nacional-de-seguranca-publica>. Acesso em: 13 dez_2022.

TOMOVA, Bilyana. *Market Mechanisms of Financing Culture in Accession Countries*. Budapeste: The International Policy Fellowship Programme, 2004.

ZIMMER, Annette.; TOEPLER, Stefan. Cultural policies and the welfare state: The cases of Sweden, Germany, and the United States. *Journal of Arts Management, Law & Society*, v. 26, n. 3, p. 167-188, 1996.

ZIMMER, Annette; TOEPLER, Stefan. The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States. *Journal of Cultural Economics*, v. 23, p. 33-49, 1999.