

ESTUDO DO MODELO DE FINANCIAMENTO DA CULTURA: O CASO BRASILEIRO¹

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O Orçamento da Cultura na Esfera Federal; 3. Incentivos fiscais de âmbito Federal para o Setor Cultural: Lei Rouanet e Lei do Audiovisual; 4. Análise de demanda agregada por financiamento da Lei Rouanet e da Lei de Audiovisual; 5. A concentração regional, o Fundo Nacional de Cultura e os Convênios; 6. Conclusões e recomendações finais; 7. Equipe do Projeto

PALAVRAS-CHAVE: Cultura, Modelo de Financiamento, Orçamento, Mecenato, Contribuições Privadas, Convênios, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Cultura, Lei Rouanet, Incentivo Fiscal, Lei do Audiovisual, Impacto econômico.

RESUMO

Este estudo apresenta o Modelo de Financiamento para o setor Cultural adotado pelo Brasil demonstrando os resultados obtidos com a aplicação do mesmo, suas principais distorções e as recomendações propostas.

1. Introdução

Há pouco mais de uma década era criado o Ministério da Cultura - MinC como o conhecemos hoje: *facie* federal de um sistema cultural com ramificações variadas nas esferas federal, estadual e municipal e em segmentos empresariais da indústria e dos serviços. Mais do que uma providência administrativa, a iniciativa de criar o MinC refletia a ampliação prática da noção de cultura, como vem se dando no mundo moderno: Neste, a noção de cultura não se limita à produção e ao consumo de bens e serviços culturais, mas também em compreender sua expressão econômica, isto é, detectar o impacto econômico das atividades culturais sobre o conjunto da sociedade.

Apesar do caráter ainda incipiente desses estudos, vale a pena registrar aqueles que indicam caminhos úteis de reflexão tendo em vista uma melhor compreensão do “fazer cultural” no Brasil.

Um dos esforços pioneiros nesse sentido pode ser creditado à Fundação João Pinheiro, que realizou um estudo a partir da demanda do MinC. Nele se procura dimensionar o valor adicionado pelas atividades culturais (PIB da cultura), valor que estaria em torno de 0,8% da economia brasileira (equivalente, em 1997, a R\$ 6,5 bilhões). O mesmo estudo, focando o gasto público com cultura, estimou-o em cerca de R\$ 692 milhões, sendo 35% oriundos da União e o restante dos estados (38%) e das capitais (25%). Passados cinco anos desse estudo – e dada sua limitação, pois excluiu outros municípios que não as capitais –, e considerando o

¹ Estudo de caso elaborado a partir do Projeto “Elaboração e Implementação de Plano de Reestruturação Estratégica do Ministério da Cultura e Entidades Vinculadas” desenvolvido pela empresa Boucinhas & Campos Consultores S/C Ltda. e Harza-Hidrobrasileira Engenharia e Projetos Ltda, no âmbito do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal. Vigência do Projeto: 20 de dezembro de 2000 a 31 de agosto de 2002.

incremento visível das atividades culturais com o engajamento cada vez mais numeroso de municípios nessa esfera², certamente teríamos dados diferentes, talvez indicando uma queda expressiva da contribuição da União para o total do gasto público com atividades culturais.

Outro estudo digno de nota denomina-se “Impactos da Cultura na Economia da Bahia”, realizado em 1997 pelo Instituto Brasil de Pesquisa da Ciência e Tecnologia–INCITEC. Ele é especialmente interessante pelas considerações metodológicas, indicando as dificuldades de apreensão do fenômeno cultural em toda sua extensão, especialmente num estado como a Bahia onde, a par da pujança cultural, temos uma enorme informalidade na sua produção e consumo. Apesar disso, estima a pesquisa que a cultura gera na região metropolitana de Salvador algo como R\$ 50 milhões, ou cerca de 0,5% do valor da produção total da cidade. Detendo-se sobre o consumo do governo e instituições privadas sem fins lucrativos, “estima-se que o consumo do governo com cultura, em 1996, foi de aproximadamente R\$ 19,7 milhões” para as três esferas de poder naquela cidade.

Iniciativas como essas certamente indicam um caminho a se explorar no dimensionamento da atividade cultural entre os brasileiros. Mas além da necessidade de sistematizar os levantamentos, rotinizando-os de forma a se tornarem um instrumento de gestão, é preciso que se invista no refinamento metodológico de modo a se poder captar o “fazer cultural” da maneira mais precisa possível em suas particularidades.

Desta forma, a presente análise foi concentrada nos gastos públicos federais³ para, posteriormente, confrontá-los com os bens e produtos gerados a partir de uma matriz, permitindo discorrer sobre o agregado de produção cultural do país, correspondente a cerca de 30-35% do “PIB da cultura”, conforme o estudo da Fundação João Pinheiro, com dados do ano de 1997.

Outro aspecto que merece registro à guisa de introdução diz respeito à meta da sustentabilidade do setor. É hoje uma exigência do processo de reestruturação da administração pública federal, conforme o *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado*, que se busque fontes alternativas de financiamento para as atividades não exclusivas de estado, através do estabelecimento das chamadas “parcerias”, isto é, que se mobilize crescentemente recursos privados e recursos de outras esferas de poder para a sustentação e ampliação das iniciativas culturais.

Nesse contexto, as leis federais de incentivo à cultura constituem um elemento estratégico no que se denomina “Modelo de Financiamento da Cultura” – uma das principais preocupações dos dirigentes do MinC. Ao colocar em foco este modelo o presente estudo analisa seus mecanismos de operação de forma a verificar seu grau de aderência aos propósitos iniciais da criação de tais incentivos. Dessa forma, propicia uma reflexão crítica sobre o seu desempenho e, além de propor alterações nos critérios de concessão para assegurar a desconcentração regional dos recursos aplicados pelo Programa Nacional de Cultura - PRONAC.

² Uma simples consulta, por exemplo, aos indicadores municipais da Fundação SEADE – São Paulo é suficiente para se perceber uma vasta gama deles, inclusive municípios pequenos, que direcionam mais de 1,5% de seu orçamento para a área cultural.

³ As fontes utilizadas são os Balanços da União, o sistema SALIC do MinC, o documento denominado Consolidado MinC, editado por sua Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, além dos dados disponíveis no site do MinC, na internet.

2. O Orçamento Da Cultura Na Esfera Federal

Os recursos orçamentários da cultura, segundo sua origem, são provenientes de quatro fontes:

- recursos ordinários do Tesouro;
- contribuições sobre a arrecadação dos fundos de investimentos regionais e sobre os prêmios de concursos de prognósticos (fonte 120);
- operações de crédito externas em moeda; e
- receitas próprias.

O peso do orçamento desta parcela do segmento da administração pública federal (Sistema Minc) pode ser verificado, ao longo dos últimos anos, na Tabela 1.

Tabela 1
Despesas, excluído o serviço da dívida e as inversões financeiras
(valores: base dezembro de 2000)

	Em R\$ milhões					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total das Uos da Cultura	164,7	188,0	204,3	193,5	266,8	271,1
Total das Despesas.Orçam. da União	116.175,3	133.297,6	152.839,4	169.390,2	185.920,0	203.188,7
Cultura União (%)	0,14%	0,14%	0,13%	0,11%	0,12%	0,13%

Fonte: SIAFI

Observa-se que a participação relativa do Setor Federal de Cultura tem se mantido estável nos últimos seis anos, variando de 0,11% a 0,14% do total da despesa orçamentária da União.

A execução orçamentária do Ministério da Cultura evidencia um primeiro momento - correspondente ao triênio 91/93 - marcado por dois fatores significativos: o forte período inflacionário e a condição institucional de uma Secretaria da Cultura junto à Presidência da República. Sob forte impacto inflacionário era esperado que as dotações fossem corroídas e, como consequência, o orçamento insuficiente para atender as necessidades inicialmente programadas.

Todavia, e principalmente no primeiro biênio da década, o que se observa é uma enorme ociosidade das dotações disponíveis, com utilização de somente 37% em 1991 e 55% em 1992 (Tabela 2). Em 1991, parte dessa ociosidade pode ser explicada pela ausência de realismo do orçamento, quando se identifica alocação de dotações orçamentárias financiadas com fontes de receitas próprias superestimadas, tornando-as sem possibilidade legal de serem utilizadas. Mas, a principal causa do baixo desempenho nesse primeiro triênio está relacionado com a condição institucional da cultura. Concebida apenas como Secretaria, na Presidência da República, fica evidente a falta de prioridade que lhe foi conferida.

Tabela 2
Índice de Execução Orçamentária
(valores: base dezembro de 2000)

Em R\$ mil

Ano	Lei Orçamentária	Realizado	%
1991	103.234	38.703	37,5%
1992	65.042	35.500	54,6%
1993	143.644	115.365	80,3%
1994	139.961	88.015	62,9%
1995	277.132	134.081	48,4%
1996	242.019	144.371	59,7%
1997	239.391	159.539	66,6%
1998	219.397	136.696	62,3%
1999	191.473	149.865	78,3%
2000	226.624	172.943	76,3%

Fonte: SIAFI

Nota-se, pela tabela 2, que a apropriação de uma parcela maior de recursos ao longo da década deve-se especialmente a dois fatores: a) o aumento das dotações que, em moeda do ano 2000 mais que dobrou e b) uma melhor execução orçamentária, que em termos proporcionais aumentou de 37,5% em 1991 para mais que o dobro (76,3%) em 2000 – representando tudo um incremento líquido de R\$ 134.240 mil.

No entanto, é preciso analisar mais detidamente as vicissitudes históricas dessa série de números.

O status de Ministério, a partir de novembro de 1992, é marcado por uma alocação de recursos adicionais para a área já no orçamento de 1993. Mas a proposta orçamentária para 1994 resultou numa execução com excesso de recursos em algumas dotações e falta em outras. Por exemplo, era irreal a alocação de recursos para atendimento de benefícios assistenciais destinados ao Ministério da Cultura, o que exigiu remanejamentos durante a execução para a adequação orçamentária.

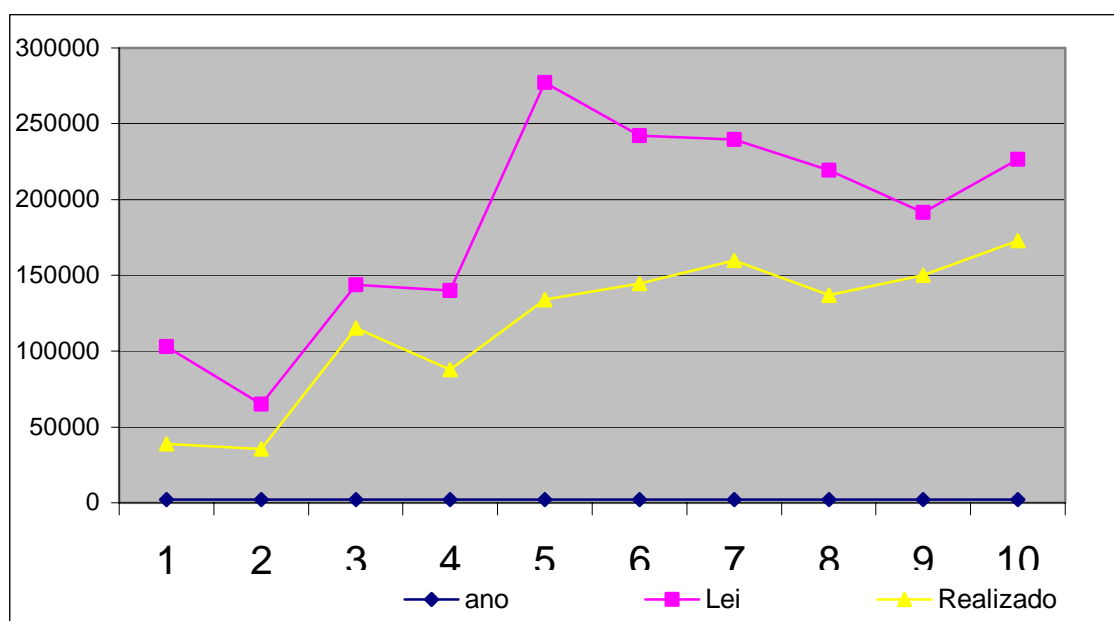
Apesar da falta de uma adequada estrutura administrativa do Órgão, da dificuldade da elaboração do orçamento e do término de um período governamental terem se constituído em fatores de desmotivação para implementação das ações na área da cultura, o Ministério teve excelente desempenho no ano de 1994, triplicando os gastos e utilizando, praticamente, todos os recursos orçamentários disponíveis colocados à sua disposição, se considerarmos que R\$ 35 milhões eram decorrentes de superestimação de receitas próprias, portanto sem possibilidade legal de utilização.

A partir de 1995, inicia-se um período marcado pela estabilidade monetária, com a implantação do Plano Real em junho de 1994, o que contribuiu para a melhoria da qualidade do processo de elaboração e execução orçamentária. Por outro lado, esse período também já foi marcado pelas exigências de ajustes fiscais, com inexorável necessidade de contingenciamento das dotações aprovadas na lei do orçamento. Essa situação associada à falta de uma adequada estrutura administrativa e de uma prévia programação, fez com que os recursos de 1995

ficassem significativamente ociosos, sendo realizado menos da metade dos recursos orçamentários aprovados na lei e em seus créditos adicionais.

Outro fator marcante neste ano foi a clara definição de prioridade conferida pela administração federal à área da Cultura, dobrando a alocação de recursos destinados ao Ministério, dada a importância do setor, a baixa representatividade da cultura no conjunto das despesas e o fato de ser um dos poucos setores de atuação direta do Governo Federal.

Figura 1
Evolução das Despesas Autorizadas e Realizadas do Ministério Da Cultura – 1991/2000



Fonte SIAFI

Como consequência dessa priorização, 1995 foi o ano no qual ocorreu a maior alocação de recursos orçamentários para o setor. Todavia, é bom salientar, que parte significativa dessa alocação ocorreu durante a execução orçamentária, mediante suplementação adicional de recursos. Na verdade o projeto de lei orçamentário para 1995, encaminhado ao Congresso Nacional, contemplava dotações para as despesas de capital e custeio, excluído pessoal, da ordem de R\$ 102 milhões, mas na tramitação da lei, no Legislativo, o orçamento foi ampliando para R\$ 116 milhões e durante a execução, por créditos adicionais, a autorização orçamentária elevou-se para R\$ 256 milhões.

A partir de 1996, o nível de recursos alocados mantém-se no patamar de 95, porém levemente declinante até o final da década. Isso é mais significativo quando se leva em consideração que parcela expressiva do orçamento do Ministério da Cultura é decorrente de emendas parlamentares agregadas ao projeto de lei do orçamento quando da tramitação no Congresso Nacional.

O governo brasileiro, em decorrência de crises externas, adotou um severo programa de ajuste fiscal, que resultou na necessidade de reelaborar o projeto de lei orçamentária de 1999 que já havia sido encaminhado ao Congresso Nacional. Dentro desse contexto de dificuldades econômicas, com reflexo na elaboração e

execução orçamentária, é que deve ser analisado o declínio verificado na alocação dos recursos destinados ao Ministério da Cultura no período 96/2000.

O nível da execução orçamentária situou-se no patamar médio de 63% das dotações aprovadas nas leis orçamentárias do período 96/98, elevando-se para 77% no último biênio da década. Sem dúvida, em grande parte, isso é reflexo do contingenciamento de dotação imposto aos órgãos setoriais da administração federal para viabilizar o ajuste fiscal necessário para enfrentar as sucessivas crises econômicas internacionais.

2.1. Análise das Fontes de Recursos da Área Cultural – 1991/2000

A análise da execução orçamentária segundo as fontes de recursos, apresentada na Tabela 3, evidencia a preponderância das fontes ordinárias, provenientes das receitas tributárias da União, com uma participação média de 75%, durante a década. As fontes vinculadas provenientes das contribuições advindas da arrecadação dos fundos de investimentos regionais e para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional, bem como sobre os prêmios de concursos de prognósticos, situaram-se num patamar médio de 20% durante a década.

Tabela 3
Ministério da Cultura – Fontes de Financiamento
(valores: base dezembro de 2000)

Em R\$ mil

FONTES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ORDINÁRIAS	33.168	24.443	83.322	56.704	96.091	121.845	118.681	103.475	125.808	138.187
VINCULADOS	-	9.344	31.100	25.609	34.304	18.948	30.439	25.011	19.679	26.081
REC. PRÓPRIAS	2.960	1.302	638	5.455	3.438	2.911	5.019	6.492	3.854	8.016
CONVÊNIOS E DOAÇÕES	30	240	153	-	-	-	-	-	-	-
OP. DE CRÉDITO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	659
DIVERSOS	2.545	171	152	247	248	667	5.400	1.718	524	-
TOTAL	38.703	35.500	115.365	88.015	134.081	144.371	159.539	136.696	149.865	172.943

Fonte - SIAFI

Tabela 4
Ministério da Cultura - Distribuição das Fontes de Financiamento
(base nos valores de dezembro de 2000)

Em %

FONTES	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ORDINÁRIAS	86%	69%	72%	64%	72%	84%	74%	76%	84%	80%
VINCULADOS	0%	26%	27%	29%	26%	13%	19%	18%	13%	15%
REC. PRÓPRIAS	8%	4%	1%	6%	3%	2%	3%	5%	3%	5%
CONVÊNIOS E DOAÇÕES	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
OP. DE CRÉDITO	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
DIVERSOS	7%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	1%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte – SIAFI

Observação: Despesas excluídas as despesas de pessoal e serviço da dívida

O restante dos recursos orçamentários foi complementado basicamente com recursos próprios das diversas unidades do Ministério da Cultura. As demais fontes provenientes de convênios, doações e operações de crédito têm participação meramente simbólica durante a década. Até 1996, nenhum recurso orçamentário proveniente de operações de crédito externo foi alocado no orçamento do Ministério da Cultura, provavelmente pela falta de planejamento e de projetos estruturados para o pleito desses recursos junto a entidades financiadoras internacionais. No quadriênio 97/2000 foram alocados recursos provenientes dessa fonte no valor de R\$ 38.502 mil, entretanto somente foram viabilizados R\$ 669 mil no ano de 2.000.

Um óbice adicional para a viabilização das operações de crédito internacionais é a exigência de contrapartidas que devem ser asseguradas por Estados e Municípios, dadas as dificuldades orçamentárias dessas esferas governamentais. Exemplo dessa baixa execução é o projeto Monumenta, o qual encontra obstáculos para a sua viabilização em decorrência das dificuldades dos Estados e Municípios em oferecer os recursos de contrapartida.

Conclui-se que a alavancagem da evolução dos gastos orçamentários decorre, e continuará a decorrer, fundamentalmente da alocação de recursos ordinários da União. Para se ter uma idéia da importância desses recursos basta mencionar que eles mais que quadruplicaram entre o primeiro e o último biênio e da década. Enquanto isso, os recursos vinculados, a partir de 1993, em termos reais, mantiveram-se relativamente estáveis.

Convém mencionar que a metodologia de elaboração orçamentária adotada a partir de 1995, ano base de 1996, passou a definir prioridades setoriais, de programas e de ações orçamentárias independentemente da origem dos recursos. Ou seja, primeiro se definem prioridades e limites orçamentários, com base em retrospectos históricos e orientações estratégicas para, posteriormente, serem definidas as fontes de recursos que financiarão as despesas orçamentárias. Isso significa que a ampliação de recursos vinculados poderá, diante desta metodologia, tornar-se inútil, tendo em vista que certamente os recursos ordinários serão reduzidos na mesma proporção. Em conjunto, os efeitos da metodologia adotada desestimulam qualquer ganho que possa advir de uma otimização interna do dispêndio ou mesmo a busca de fontes de financiamento novas que venham a integrar o Orçamento da União.

3. Incentivos Fiscais de âmbito Federal para o Setor Cultural: Lei Rouanet e Lei do Audiovisual

Nos últimos anos, a criação de um sistema de financiamento próprio para a cultura deu fundamento e viabilidade à atual política cultural. E de fato, o estudo antes citado da Fundação João Pinheiro apontou que, em 1997, as leis federais de incentivo à cultura foram as mais utilizadas para viabilizar produtos culturais, sendo responsáveis por cerca de 83,5%, e concorrendo com 12 leis estaduais e 17 leis municipais (de capitais).

A partir especialmente de 1995 faz-se sentir no financiamento da cultura os efeitos de desse novo mecanismo, arquitetado sobre os montantes oriundos da captação junto ao mercado dos incentivos fiscais concedidos a pessoas físicas e jurídicas em cada exercício fiscal. Os montantes autorizados para captação durante o período 1995/2000 foram os seguintes:

Tabela 5
Montantes Autorizados para Captação durante o período de 1995/2000

Em R\$ milhões						
Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Montante	100	-	120	160	160	160

Fonte: **Decretos** 1760/95, 2116/97, 2554/98, 3189/99, 3377/2000

A ampliação dos recursos advindos desses mecanismos tem sido uma meta perseguida por afincos pelos dirigentes do MinC, seja através da reivindicação da ampliação das margens de incentivos concedidas pelo fisco, seja através de ações de sensibilização do empresariado para contribuir para a cultura, objetivando ampliar a margem de realização do montante autorizado para a captação junto aos contribuintes.

Basicamente, é o seguinte o mecanismo de apoio: a pessoa jurídica tributada com base no lucro real poderá deduzir do imposto devido as contribuições realizadas em favor de projetos culturais aprovados no Programa Nacional de Apoio à Cultura-PRONAC, do Ministério da Cultura.

A Lei Rouanet que criou o PRONAC – Programa Nacional de Cultura - possui quatro mecanismos de estímulos à cultura:

- a) FNC - Fundo Nacional de Cultura – propicia o financiamento de 80% do custo de projetos aprovados pelo comitê formado por membros do Ministério da Cultura e suas entidades vinculadas. Seus recursos advêm do Tesouro Nacional, de Fundos de Desenvolvimento Regional (Finor, Finam, Funres) e das Loterias Federais;
- b) Mecenato - É o instrumento, por excelência, da Lei Federal de Incentivos à Cultura. Baseia-se no apoio a projetos analisados pelas entidades vinculadas ao Ministério da Cultura e permite à pessoa física e jurídica reduções no Imposto de Renda;
- c) ICART - É um instrumento de mercado, sem qualquer participação do Ministério da Cultura (e por isso não estará incluído nessa análise). Prevê a constituição de fundos para investimento em cultura e isenta de Imposto de Renda as Operações de Crédito, Câmbio e Seguro e os rendimentos auferidos pelos fundos, que são regulamentados pela CVM;
- e
- d) a Conversão de dívidas.

Como somente os dois primeiros têm sido utilizados de forma expressiva, os mesmos se constituem em foco do presente estudo.

3.1. A Lei nº 8.313/91 “Lei Rouanet”

Esta Lei tem a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor da cultura. Os incentivos fiscais criados pela lei Rouanet somente são concedidos a projetos culturais que visem a exibição, utilização e circulação pública dos bens culturais deles resultantes, vedada a concessão de incentivos a obras, produtos, eventos ou outros decorrentes, destinados ou circunscritos a circuitos privados ou a coleções particulares. Observadas as destinações públicas, visa a lei o apoio às seguintes atividades:

- divulgar as atividades culturais;
- regionalizar a produção cultural e artística;
- salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, e de viver da sociedade brasileira;
- preservar bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico; e
- priorizar o produto cultural originário do País, além de desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações.

As formas de cumprimento desta destinação múltipla e variada são amplas: concessão de bolsas de estudo, pesquisa e trabalho, no Brasil ou no exterior, a autores, artistas e técnicos brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil; concessão de prêmio a criadores, autores, artistas, técnicos e suas obras, filmes, espetáculos musicais e de artes cênicas em concursos e festivais realizados no Brasil; instalação e manutenção de cursos de caráter cultural ou artísticos, voltados para a formação, especialização e aperfeiçoamento de pessoal da área da cultura, em estabelecimento de ensino sem fins lucrativos; fomento a produção cultural e artística, mediante: (a) produção de discos, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográfica de caráter cultural; (b) edição de obras relativas às ciências humanas, às letras e às artes; (c) realização de exposições, festivais de arte, espetáculos de artes cênicas, de música e de folclore; (d) cobertura de despesas com transporte e seguro de objetos de valor cultural destinados à exposição pública no País e no exterior; (e) realização de exposições, festivais de arte e espetáculos de artes cênicas ou congêneres; (f) construção, formação, organização, manutenção, ampliação e equipamento de museus, bibliotecas, arquivos e outras organizações culturais, bem como de suas coleções e acervos; (g) conservação e restauração de prédios, monumentos, logradouros etc tombados pelos Poderes Públicos; (h) restauração de obras de artes e bens móveis e imóveis de reconhecido valor cultural; (i) distribuição gratuita e pública de ingressos para espetáculos culturais e artísticos; (j) levantamento, estudos e pesquisas na área da cultura e da arte e de seus vários segmentos; (k) realização de missões culturais no país e no exterior, inclusive através do fornecimento de passagens; e (l) contratação de serviços para elaboração de projetos culturais.

3.1.1. Os Incentivos Fiscais

A Lei Rouanet permite deduções variáveis das doações e dos patrocínios, por isso ela pode ter um custo variável para a empresa de, aproximadamente, 45% (quarenta e cinco por cento), no caso de doação e de 55% (cinquenta por cento), no caso de patrocínio, nas hipóteses dos projetos culturais de pessoas jurídicas com limitação de dedução do imposto de renda devido de 40% (quarenta por cento) e 30% (trinta por cento), respectivamente, ou custo nulo (zero), nas hipóteses inauguradas pela Medida Provisória nº 1.589/97, com possibilidade de dedução de 100% (cem por cento) do imposto de renda para determinados tipos de produtos culturais.

3.2. A Lei nº. 8.685/93 “Lei do Audiovisual”

A Lei de Incentivos à Atividade Audiovisual permite as pessoas jurídicas a dedução do imposto devido de quantias referentes a investimentos feitos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente mediante a aquisição de quotas representativas de direitos de comercialização sobre as obras, desde que o investimento seja realizado no mercado de capitais, em ativos previstos em lei e autorizados pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM. Este incentivo tem duração prevista até o exercício de 2.003.

3.2.1. Incentivos Fiscais

As pessoas jurídicas devem deduzir do IR apurado com base no lucro real devido em cada mês, os valores aplicados na aquisição de certificados de investimento. No caso de pessoas jurídicas que efetuarem recolhimentos mensais por estimativa, o excedente pode ser deduzido nos meses subseqüentes, até dezembro do mesmo ano. O total dos investimentos pode ser deduzido a título de despesa operacional para ajuste do lucro líquido para determinar o lucro real.

A Lei do Audiovisual pode ter um custo negativo se os investimentos estiverem dentro do limite legal de dedução do imposto de renda devido, além da possibilidade de renderem dividendos. Assim, a Lei do Audiovisual apresenta vantagens, em relação à Lei Rouanet, de dedução em dobro (na base de cálculo e no imposto de renda devido) e a possibilidade de render dividendos, pois se trata de um investimento incentivado.

Embora ambas as leis sejam leis de fomento à produção, são bastante distintas no seu propósito. A Lei Rouanet pretende ser, permanentemente uma fonte por excelência para os produtores culturais, diminuindo a pressão direta sobre o orçamento da União. Através dela a produção cultural pode, teoricamente, se manter num nível alto de realização a partir de um equilíbrio entre oferta e procura de bens culturais na sociedade. Já no caso da Lei do Audiovisual, o Estado procura criar uma indústria de cinema, independente e vigorosa, capaz de atender às novas demandas, em especial aquelas geradas pelas TVs a cabo e que representam um fato novo em nossa mídia; por isso, programou-se uma lei com duração limitada no tempo - ela estará em vigor somente até 2.003.

4. Análise de Demanda Agregada por Financiamentos da Lei Rouonet e Lei de Audiovisual

Para esta análise consideramos como definição de demanda o conjunto de solicitações, induzidas ou espontâneas, apresentadas ao PRONAC, criado pela Lei Rouonet, e à Lei do Audiovisual. No caso do PRONAC integram essa demanda as solicitações visando acesso ao Fundo Nacional de Cultural-FNC. Assim como de captação de recursos incentivados junto ao mercado (Mecenato). Esta definição ampla tem o suposto de que a sociedade brasileira apresenta um potencial de realização/consumo de projetos culturais direcionados para o MinC que se expressa na formulação de projetos que são ou não acatados segundo critérios que não serão

aqui discutidos. O objetivo da análise é tão somente dimensionar a demanda e classifica-la em atendida e não atendida para que se possa, a seguir, estabelecer correlações de outro tipo.

Assim, as Tabelas 6 e 7 apresentam, inicialmente a distribuição de quantidades de Projetos e valores solicitados, para todo o período 1995-2000 por região, ao FNC e ao Mecenato.

Conforme os dados apresentados nas Tabelas acima 6 e 7, foram encaminhados ao Pronac, nos seis anos do período, 32.828 projetos, numa média anual de 5.471. O valor médio daqueles apresentados ao FNC foi de R\$ 135.264,20 e o dos apresentados ao mecenato R\$ 1.392.663,80. Chama também a atenção a regionalização: enquanto o sudeste produz 32% dos projetos do FNC e 67% daqueles do mecenato, o nordeste produz 26% dos apresentados ao FNC e apenas 7,7% dos apresentados ao mecenato. Considerado o valor global das solicitações, o sudeste responde por 42,8% no FNC e 75,5% no mecenato.

Tabela 6

FNC – 1995/2000

Região	Quantidade	Valor Solicitado (R\$)
Centro Oeste	1.506	161.436.705,92
Nordeste	3.690	520.440.834,88
Norte	1.230	142.515.623,88
Sudeste	4.535	803.506.058,98
Sul	2.908	248.079.994,67
Total	13.869	1.875.979.218,33

Fonte: SALIC – março 2001

Tabela 7

MECENATO – 1995/2000

Região	Quantidade	Valor Solicitado (R\$)
Centro Oeste	1.610	1.787.820.758,40
Nordeste	1.461	1.833.553.045,83
Norte	234	220.873.168,97
Sudeste	12.805	19.943.959.725,68
Sul	2.849	2.617.306.188,31
Total	18.959	26.403.512.887,20

Fonte: SALIC – março 2001

Para a lei do audiovisual o quadro correspondente é apresentado na Tabela 10 a seguir.

Tabela 8

Audiovisual

Região	Quantidade	Valor Solicitado (R\$)
Centro Oeste	10	10.252.952,70
Nordeste	18	32.023.236,91
Norte	0	0
Sudeste	345	500.243.498,13
Sul	27	38.383.127,62
Total	400	580.902.815,36

Fonte: SALIC – março de 2001

Assim a demanda agregada apresenta a seguinte magnitude:

Tabela 9

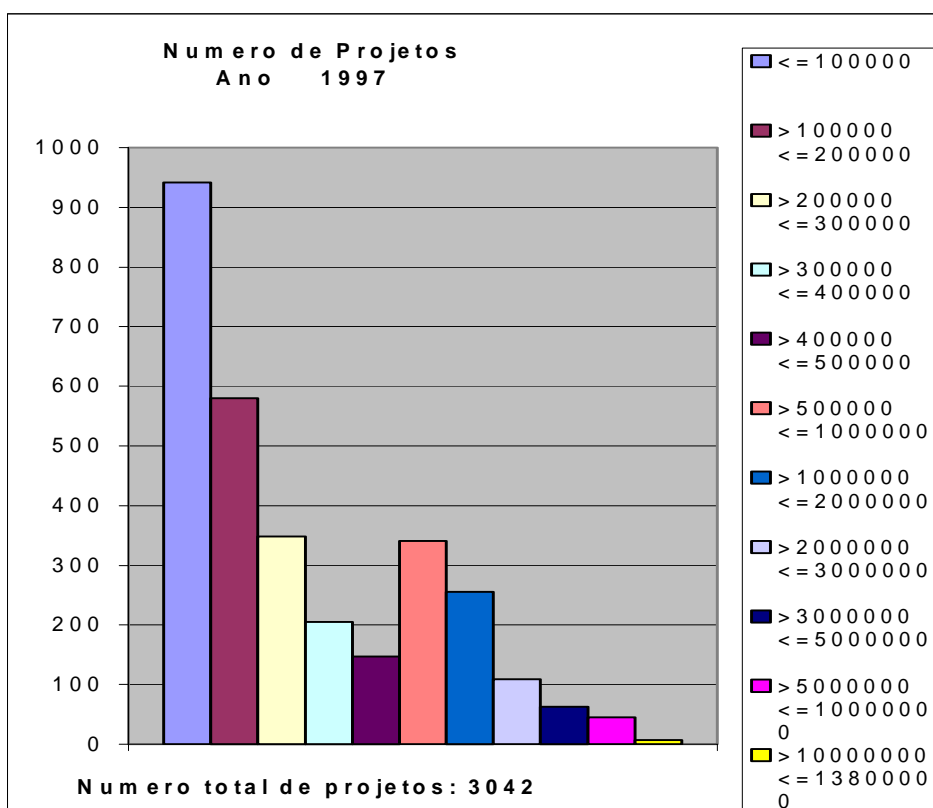
	Qtde	Valor (R\$)
FNC	13.869	1.875.979.218,33
Mecenato	18.959	26.403.512.887,20
Audiovisual	400	580.902.815,36
Total	33.228	28.860.394.920,89

Fonte: SALIC – março de 2001

Esse valor representa uma demanda média anual por R\$ 4.810.065.820,00. Excetuando-se o FNC que será analisado adiante, temos R\$ 4.497.402.617,00. No entanto, a captação de recursos efetivada no período de 1995-2000, em Lei Rouanet e na Lei do Audiovisual, limitou-se a R\$ 1.295.545.989,07 equivalentes a 28,8% da demanda registrada e aprovada pelo MinC na forma de projetos aptos para captação. Também no quantitativo de projetos faz-se sentir essa disparidade: para os 19.359 projetos aprovados, apenas 4.757 (24,5%) foram bem sucedidos na fase de captação.

Quanto ao tamanho dos projetos demandados, assim se distribuem eles por faixas de valor (em R\$1,00), apuradas junto ao banco de dados do PRONAC para o ano de 1997⁴:

Figura 2



⁴ Essa apuração foi feita em dezembro de 1997. À época o banco de dados do PRONAC, disponibilizado na internet, tinha um formato diferente do atual, de modo a permitir comparações hoje já não mais possíveis mesmo em consulta direta ao SALIC.

4.1. O Atendimento da Demanda e a Retração das Contribuições Privadas

Ao longo dos anos, verificamos uma variação no montante autorizado para captação e a sua relação com o efetivamente realizado no mercado. Variou, também, o o custo global desses investimentos incentivados para as empresas, o que se expressa, no agregado, com a diminuição da margem de contribuição desse recurso que, no jargão do mercado, é denominado “dinheiro bom” ou “dinheiro novo”.

Tabela 10⁵

Em R\$ 1,00

Ano	Autorizado(*)	Captado (A)	Renúncia Fiscal (B)	% de B/A
1995	100.000.000	12.067.598	4.090.633	34
1996	n.d.	111.689.542	36.831.234	33
1997	120.000.000	207.032.195	67.914.970	33
1998	160.000.000	227.408.893	95.169.086	42
1999	160.000.000	210.072.396	110.010.923	52
2000	160.000.000	267.342.211	174.738.846	65
TOTAIS	600.000.000	1.035.612.835	488.755.692	100

Fonte – SALIC – março de 2001-05-03

(*) Decreto 1760/95, 2116/97, 2554/98, 3189/99, 3377/2000

A renúncia fiscal, ainda que indiretamente, é uma contribuição de recursos do Tesouro (recursos públicos). O modelo subjacente às leis de incentivo voltadas para a cultura apóia-se no suposto de que a renúncia fiscal seria capaz de alavancar, no mercado, novos recursos que de outra forma não aportariam na produção cultural. Contudo, com o tempo deu-se uma grande perda dessa capacidade de alavancagem. Assim, se na média os empresários contribuíam, em 1995, com 66% (contra apenas 34% de renúncia fiscal) do valor dos projetos incentivados, em 2000 essa relação praticamente se inverteu, caindo para apenas 35% de recursos novos.

4.2. Concentração estimulada da Renúncia Fiscal por Segmento

A causa principal dessa variação de comportamento do agregado parece ter sido a política adotada pelo MinC a partir de 1998, em consequência da MP nº 1.589/97 - convertida posteriormente na Lei n 9874/99. Esse dispositivo legal levou a uma concentração maior de projetos incentivados naquelas categorias onde o valor do incentivo é de 100%, conforme se observa na Tabela 11.

A MP referida estendeu a várias categorias de projetos um benefício extraordinário. Estas “exceções”, reunidas no artigo 18 da Lei Rouanet, foram, com o tempo, se impondo como a forma por excelência de financiamento nos segmentos e modalidades contempladas. A Tabela 12, a seguir, mostra como as modalidades do segmento incluídas no artigo 18, com 100% de abatimento, cresceram em importância relativa sobre o total captado pelo segmento e, complementarmente, o

⁵ Os valores autorizados, tomados nominalmente dos citados decretos, serão trazidos proximamente a valores presentes de março de 2001 para poderem ser comparáveis.

quanto absorveram do total da renúncia fiscal alocada pelos projetos em cada segmento.

Tabela 11
Projetos apresentados

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total de Projetos
Artes Cênicas	116	436	710	736	821	761	3580
Produção Audiovisual	129	343	440	507	424	292	2135
Música	120	413	823	916	872	854	3998
Artes Plásticas	50	159	238	312	376	360	1495
Patrimônio Cultural	104	217	274	313	418	261	1587
Humanidades	155	347	538	706	921	727	3394
Artes Integradas	103	401	755	310	218	149	1936
Total de Projetos	2772	4312	5775	5798	6049	5404	18125

Fonte: SALIC –março de 2001

Tomemos o exemplo das artes plásticas. Em 1997, apenas 0,8% do captado pelo segmento enquadrava-se no artigo 18, representando uma absorção de 2% da renúncia fiscal; em 2000, as modalidades de artes cênicas, enquadráveis no artigo 18, representaram 74% do captado e 90% do total da renúncia fiscal absorvida por todos os projetos do segmento. Embora haja exceções – como nos casos de artes integradas e patrimônio cultural, que aparentemente são áreas de baixa atratividade aos incentivadores - a Tabela 12 mostra claramente que o critério de decisão das empresas deslocou-se do *marketing* para a área financeira, na medida que as “vantagens fiscais” passaram a prevalecer de modo quase absoluto na decisão de onde investir. Especialmente artes cênicas (93%) já se aproximam daquele limite (100%) no qual seria indiferente, ou mesmo mais vantajoso, retomar a renúncia fiscal, ampliando a dotação do **MinC** na mesma medida para que ele financiasse os projetos sem que o recurso público passasse pelos complexos mecanismos de oferta/procura do mercado, de onde carrega apenas 10% adicionais.

Tabela 12

	1997		1998		1999		2000	
	Art. 18	Total	Art. 18	Total	Art. 18	Total	Art. 18	Total
Artes Cênicas	1%	5%	34%	62%	56%	80%	80%	93%
Música			21%	47%	42%	70%	61%	83%
Artes Plásticas	0,8%	2%	17%	39%	37%	64%	74%	90%
Patrimônio Cultural			1%	4%	3%	8%	5%	14%
Humanidades	12%	4%	24%	51%	51%	77%	68%	87%
Artes Integradas	1%	3%	15%	35%	12%	29%	8%	19%

Fonte: SALIC – março de 2001

4.3. A Concentração dos Investimentos

Os investimentos privados podem ser analisados também do ponto de vista da sua magnitude. No ano 2000, exatos 3.976 investidores contribuíram com os R\$ R\$ 267.702.211,00 das leis de incentivos. Desses, 2.718 eram pessoas jurídicas e 1.264, pessoas físicas.

Tomemos agora os 200 maiores investidores pessoa jurídica da Lei Rouanet naquele ano. Esses investidores estão distribuídos por faixas de valor e percentuais no global, na forma apresentada na Tabela 13.

Tabela 13
200 maiores incentivadores Pessoa Jurídica em 2000

Posição	Valor Total (R\$)	%
1 ao 10	104.912.163,23	46
11 ao 20	25.436.199,92	11
21 ao 30	16.993.878,10	7
31 ao 40	12.445.079,81	5
41 ao 50	9.920.831,84	4
51 a 60	7.723.235,43	3
61 ao 70	6.536.123,20	3
71 ao 80	5.716.188,18	2
81 ao 90	4.984.676,74	2
91 ao 100	4.422.011,11	2
101 ao 150	17.678.841,22	8
151 ao 200	12.449.235,64	5
Total	229.218.464,42	100

Fonte: SALIC – março de 2001

Observa-se que dos R\$ 267.milhões captados no ano, os 200 maiores investidores contribuíram com 85,6% do total, sendo que somente os 10 maiores contribuíram com 39% e a Petrobrás – individualmente a maior – contribuiu com 16% do total e 19% do universo das 200 maiores. A Tabela 14 a seguir mostra como cada uma das empresas que estavam acima da linha de corte foram ingressando na categoria das “10 mais” e nela permanecendo ao longo dos anos entre 1996 e 2000:

Tabela 14
Dez maiores incentivadores ano a ano e por valor

Em RS 1,00

Nome	1996	1997	1998	1999	2000
Telesp	13.287.624	11.205.858	11.439.038	-	-
Banco Itaú	6.522.038	8.872.185	-	-	7.204.706
Cia Real de Crédito Imobiliário	5.390.849	-	-	-	-
Souza Cruz	3.949.209	4.594.329	4.445.767	-	5.640.079
Petrobrás Distribuidora	3.413.165	-	-	4.356.321	9.565.738
Telemig	2.962.118	7.361.782	-	-	-
Telebrás	2.156.939	12.467.608	4.972.051	-	-
Volkswagen	2.031.351	5.696.652	4.968.940	6.973.009	4.798.171
Banco Real	1.975.454	-	-	-	-
Telerj	1.933.606	-	-	-	-
Petrobrás Petróleo Brasileiro		8.819.418	15.820.281	14.315.464	43.444.564
Embratel		5.218.972	9.866.424	-	4.285.890
Eletrobrás		4.979.565	11.672.804	10.685.108	10.532.158
BNDES		4.971.737	7.785.623	4.800.664	4.523.401
Bradesco Seguros			5.685.374	-	-
Cia Bras. Distribuição			5.277.766	7.002.064	10.707.212
Alfatar Participações				4.750.000	-
Banco do Est. Minas Gerais				4.315.000	-
Unibanco				4.024.919	-
Banco do Brasil – CCBB				3.879.959	-
Copel					3.715.029
TOTAL DO GRUPO (A)	43.624.349	74.190.103	81.936.066	65.104.507	104.418.948
TOTAL DO ANO (B)	111.689.542	207.032.196	227.408.893	210.072.396	266941588
A/B	0,39	0,36	0,36	0,31	0,39

Fonte: SALIC – março 2001

É notável, em primeiro lugar, a baixa rotatividade do grupo. São 21 empresas que sustentaram por 5 anos as 10 primeiras posições no ranking dos maiores incentivadores desde que as leis de incentivo do setor se tornaram um fato relevante. Em segundo lugar, algo largamente alardeado: o absoluto predomínio das empresas estatais monopolistas, que respondem por 75% do valor apurado para os cinco anos do período entre as 10 maiores a cada ano. Já para 1999 e 2000, passado o processo de privatização, as estatais detêm ainda uma grossa fatia de 48%, graças à política ainda mais agressiva do grupo Petrobrás. Podemos, ainda, com os mesmos dados, construir a Tabela 15 de ranking das empresas ano a ano, em relação à posição do valor da sua contribuição no total do segmento.

Tabela 15
Dez maiores incentivadores: ranking anual de 1996-2000

Nome	1996	1997	1998	1999	2000
Telesp	1	2	3		
Banco Itaú	2	3			5
Cia Real de Crédito Imobiliário	3				
Souza Cruz	4	10	10		6
Petrobrás Distribuidora	5				4
Telemig	6	5			
Telebrás	7	1	8		
Volkswagen	8	6	9	4	7
Banco Real	9				
Telerj	10				
Petrobrás Petróleo Brasileiro		4	1	1	1
Embratel		7	4		9
Eletrobrás		8	2	2	3
BNDES		9	5	5	8
Bradesco Seguros			6		
Cia Bras. Distribuição			7	3	2
Alfastar Participações				6	
Banco do Est. Minas Gerais				7	
Unibanco				8	
Banco do Brasil – CCBB				9	
Copel					10

Fonte: SALIC – março 2001

Também quando analisamos a contribuição de pessoas físicas registra-se enorme concentração. Observa-se na Tabela 16 que entre os 100 maiores investidores pessoa física em 2.000 que dez sozinhos, respondem por 57% do total de contribuições.

Tabela 16

Posição	Valor (R\$)
1 a 10	869.205,77
11 a 20	212.062,99
21 a 30	113.989,00
31 a 40	81.975,00
41 a 65	114.712,57
66 a 100	120.045,25
Total	1.511.990,58

Fonte: SALIC – março de 2001

4.4.A concentração de beneficiários

A concentração dos valores de incentivos fiscais captados em um número restrito de grandes investidores não implicaria, obrigatoriamente, no mesmo fenômeno entre os proponentes ou beneficiários. No entanto, também nessa ponta da relação se verifica notável concentração, conforme a Tabela 17, listando os 11 maiores projetos do ano 2000.

Assim sendo, 11 proponentes com 21 projetos se beneficiaram com 29 % do total captado no ano através da Lei Rouanet. Outra relação perceptível são os “projetos endógenos”: aqueles que beneficiam os grupos, em geral financeiros, originadores dos recursos. Assim, o Instituto Cultural Itaú, o Instituto Moreira Salles (Unibanco), o Centro Cultural Banco do Brasil e o Teatro Alfa Real absorveram, em conjunto, 25% do total das contribuições dos grupos dos 10 maiores incentivadores no período de 1996 a 2000; além disso, é notável sua capacidade de “alavancagem financeira” mesmo no terreno dos incentivos fiscais, pois utilizaram mais incentivos do que os que geraram no período, carregando para si contribuições de outras empresas que não figuram no topo da relação dos maiores incentivadores.

Objetivamente, a concentração de incentivadores, de um lado, e de beneficiários, de outro, cria um circuito restrito de decisões sobre no que investir, como e onde. Mais e mais os atores decisivos nesse processo se afastam dos mecanismos de mercado para agir de forma monopolista em prejuízo de políticas emanadas do MinC. Inversamente, há que se considerar que este facilitou tal comportamento ao ampliar as faixas de desconto de 100% no conjunto dos incentivos.

Tabela 17
Os Maiores Projetos segundo Proponentes

PROPONENTE e PROJETOS	Captado (R\$)
Associação Brasil 500 Anos Artes Visuais	17.044.265,65
Brasil 500 anos Artes Visuais: Exposição e Itinerância	17.044.265,65
Instituto Itaú Cultural	15.379.000,00
PLANO ANUAL DE ATIVIDADES 2000	15.379.000,00
Instituto Moreira Salles	6.922.000,00
CONSOLIDADO INSTITUTO MOREIRA SALLES	5.371.800,00
Espaços Unibanco de Cinema 2000	1.550.200,00
Divina Comédia Produções Artísticas S/C Ltda.	6.811.948,04
Brasil na Estrada 2000	2.969.598,52
Brasil in Concert 2000	2.198.909,88
Arte na Praça 2000	1.643.439,64
Associação de Amigos do Centro Cultural Banco do Brasil	6.017.894,60
Plano Anual de Atividades -Centro Cultural Banco do Brasil - 2.000	4.517.894,60
Aquisição de Equipamentos Centro Cultural Banco do Brasil – SP	1.500.000,00
Dueto Produções e Publicidade Ltda	5.539.079,80
Free Jazz Festival 2000	5.539.079,80
Associação Orquestra Pró Música do Rio de Janeiro	4.576.976,60
Orquestra Petrobrás Pró-Música - Temporada 2001	2.400.000,00
OPPM – Programação Anual - Temporada 2000	1.553.179,60
OPPM Programação Anual - Temporada 1999/2000	623.797,00
Mozarteum Brasileiro- Associação Cultural	4.287.023,00
Projeto Cultural 2000, do Mozarteum Brasileiro	3.251.823,00
Projeto Cultural – 2001, do Mozarteum Brasileiro	1.035.200,00
Museu de Arte de São Paulo Assis Chateaubriand	4.248.793,46
Revitalização do MASP	3.270.500,00
Exposição "Sigmund Freud: Conflito e Cultura"	978.293,46
Instituto Alfa de Cultura	3.618.021,29

PROPONENTE e PROJETOS	Captado (R\$)
Temporada 2000 – Projeto I	1.572.021,29
Temporada 2000 – Projeto II	2.046.000,00
Argus Participações Comerciais Ltda.	3.600.449,33
Leia Brasil – Programa de Leituras da Petrobrás	2.346.509,33
Caravana Petrobrás de Cultura	1.253.940,00
TOTAL DOS PROJETOS	78.045.451,77

Fonte: SALIC – março de 2001

5. A Concentração Regional, o FNC e os Convênios

Pela legislação vigente, dentre os objetivos do FNC constam⁶:

- Estimular a distribuição regional eqüitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- Favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional

A seguir analisamos este aspecto compensatório do FNC, “vis a vis” a notável concentração verificada nas leis de incentivos fiscais. A Tabela 18 a seguir confronta os dois mecanismos em termos de quantidade de projetos demandados e valor dos mesmos por regiões do país, para os períodos de 1999 e 2000.

Tabela 18
Quantidades e valores de projetos solicitados: FNC e Mecenato

Região	FNC			MECENATO		
	Qtde.	%	Valor Solicitado (R\$)	Qtde.	%	Valor Solicitado (R\$)
Centro Oeste	1.506	11	161.436.705,92	1.610	9	1.787.820.758,40
Nordeste	3.690	27	520.440.834,88	1.461	8	1.833.553.045,83
Norte	1.230	9	142.515.623,88	234	1	220.873.168,97
Sudeste	4.535	33	803.506.058,98	12.805	68	19.943.959.725,68
Sul	2.908	21	248.079.994,67	2.849	15	2.617.306.188,31
Total	13.869	100	1.875.979.218,33	18.959	100	26.403.512.887,20

Fonte: SALIC – março 2001

Em primeiro lugar, verifica-se discrepâncias entre os projetos enquadrados no FNC “vis a vis” os do Mecenato: estão na proporção de 1/14 de valor, embora na quantidade a proporção seja apenas de 1,36 a favor do Mecenato. Em segundo lugar, os cortes regionais relativos à quantidade de projetos apresentados: enquanto no FNC o Nordeste comparece com 26%, no Mecenato comparece com apenas 7%; o Sudeste, por sua vez, mantém a liderança nas duas categorias: 32% no FNC e 67% no Mecenato.

A Tabela 19 apresenta a relação dos maiores projetos do FNC (valores acima de R\$ 150.000,00) durante o período de 1999 a 2000.

⁶ Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, Art. 4.

Tabela 19
Projetos do FNC em ordem decrescente a partir do maior

	Em R\$ 1,00
EnCena Brasil	3.125.000,00
Comercialização de filmes Brasileiros	2.012.500,00
Grande Prêmio Cinema Brasil Ano 2	900.000,00
Plano Anual de Atividades Culturais 1999 - CPC-UMES	793.300,00
Produção e Exibição de Programas de Televisão	679.863,00
Brasil, Quinhentos Anos da Língua Portuguesa	500.000,00
Plano Anual de Atividades Culturais 2000 - CPC/UMES	480.000,00
Lusíadas (Os) - A Viagem	375.000,00
Legendagem e Copiagem de Filmes Brasileiros	262.500,00
Legendagem de Filmes Brasileiros	262.500,00
Festival de Brasília do Cinema Brasileiro (32º)	212.500,00
Provimento da Coordenação do Pronac/Funarte III	207.000,00
Orquestra Sinfônica do Teatro da Paz – Belém	202.320,00
MÚSICA NO MUSEU III	200.000,00
Sinfonias dos 500 Anos - Gravação de CD	190.264,00
Ampliação das Atividades da Escola Nacional de Circo	189.358,00
Bibi Ferreira Tournée Internacional	187.500,00
Presto Ópera - O Guarani	187.500,00
Orquestra Paulista In Concert - Estação Júlio Prestes	187.500,00
DICIONÁRIO CRAVO ALBIM DA MÚSICA POPULAR BRASILEIRA - 2 FASE	163.120,00
Presépio Vivo do Natal 2000 (II)	150.805,71

Fonte: SALIC – março de 2001

O que se nota nessa relação é que se trata de projetos de dimensões nacionais, sendo raros os regionais. Além disso, é grande o montante de projetos “institucionais” do MinC, isto é, projetos de reforço de sua própria capacidade interna ou de projeção de sua imagem para a sociedade. Tomemos agora na Tabela 20 uma relação oposta - os projetos de menor valor (valores menores que R\$ 13.000,00).

Ao contrário da primeira relação, são projetos tipicamente regionais ou locais e, em boa medida de origem na região nordeste.

Tabela 20
Projetos do FNC em ordem crescente a partir do menor

CD Etnias	5.500,00
Apoio ao Coral Municipal - Francisco Beltrão/PR	6.000,00
Oficina de Dança Clássica - Coronel Pacheco / MG	7.500,00
Oficina de Dança Clássica - Santana do Deserto / MG	7.500,00
Oficina de Dança Clássica - Tabuleiro / MG	7.500,00
Oficina de Dança Clássica / Senador Côrtes – MG	7.500,00
Teatro Musical e Identidade Nacional (Rio de Janeiro, 1900-1922)	7.500,00
Inauguração da Rádio FM Comunitária Bom - Será de Água Nova – RN	7.980,00
Dona Rosita a Solteira	9.210,00
INSTALAÇÃO DO SETOR BRAILLE DA BIB. MUN. DE ARAPIRACA – AL	9.535,20
FESTA FOLCLÓRICA E POPULAR DE SÃO JOÃO	10.000,00
Feira de Livros- VI Fenart	10.000,00

Edição de 02 CDs - Sérgio Rojas & Markus Stockhausen e Microinfinitos de Sérgio Rojas	11.713,00
Sons do Acre	12.000,00
Sons do Acre	12.000,00
Semana Cultural (IX)	12.000,00
Uma Viagem Através da Música do Brasil	12.400,00
Memória da Vila	12.499,00
Implantação de Museu da Imagem e do Som de Ilhabela	12.500,00
Igarassu	12.500,00
Festival de Cinema de Curitiba (IV)	12.500,00

Fonte: SALIC - março 2001

O aspecto de não-cumprimento da legislação (critério de desconcentração) pode ser observado também através do mecanismo jurídico dos convênios. Os repasses efetuados através de convênios também deveriam ser mecanismos compensatórios. No entanto, quando os analisamos no agregado dos anos 1995/1999 – que são os dados disponíveis - observamos a seguinte distribuição inter regional apresentado na Tabela 21.

Nota-se que enquanto o Nordeste comparece com 24% da quantidade de convênios, à região corresponde apenas a 17% do valor, ao passo que o Sudeste, mesmo comparecendo com 33% da quantidade de convênios, consegue conquistar 45% dos valores conveniados. Esta relação negativa também atinge o Centro-Oeste, não se observando nas demais regiões – nas quais prepondera o equilíbrio entre as duas séries (quantidade e valor).

Tabela 21
Convênios celebrados por Região: 1995 1999

Região	Qtde	Valor (R\$)	% da Qtde	% do Valor
Centro Oeste	65	4.312.121,98	12	8
Nordeste	130	9.024.388,66	24	17
Norte	80	7.145.276,42	15	14
Sudeste	182	22.987.213,85	33	45
Sul	88	8.137.668,96	16	16
Total	545	51.606.669,87	100	100

Fonte: SALIC – março de 2001

Finalmente, na Tabela 22 podemos observar outra modalidade de execução de convênios, tomando sua destinação endógena, conforme os dados disponíveis para o ano 2.000. Trata-se de uma composição de fontes - FNC e outros recursos ordinários – onde ainda não é possível discriminar o quantum do aporte foi feito pelo Fundo. Mesmo assim, indica uma tendência expressiva de utilização desses recursos.

Pelo que a Tabela 22 revela, o Ministério reforça suas atividades internas através de saques (repasses) no FNC feitos principalmente a favor da “associações de amigos” das suas vinculadas. Esse procedimento represente talvez um “contorno” das dificuldades administrativas próprias da administração direta, “potencializando” o orçamento das vinculadas. Ao realizar esta operação, coloca recursos fora dos rígidos controles a que a execução orçamentária está submetida. Este expediente precisará ser melhor discutido.

Finalmente, também pelo mesmo mecanismo, transferiu o MinC para outras unidades orçamentárias da União, não integrantes do Ministério da Cultura, a quantia expressiva de R\$ 8.505.050,00.

Tabela 22
Beneficiários dos Convênios

Beneficiário e Conveniado	Valor (R\$ 1,00)
Fundação Biblioteca Nacional	6.217.757
Associação de Amigos da Biblioteca Nacional	4.078.189
Fundação Biblioteca Nacional	579.368
Sociedade Amigos da Biblioteca Nacional	1.560.200
Fundação Casa de Rui Barbosa	512.810
Associação dos Amigos da Casa de Rui Barbosa	442.810
Fundação Casa de Rui Barbosa	70.000
FUNARTE	5.874.299
Associação de Amigos da Funarte	5.123.251
Funarte	751.048
IPHAN	10.932.308
Várias Associações culturais de Museus	3.443.936
Iphan	7.488.372
Ministério do Exército	561.327
Fundação Cultural do Exército Brasileiro	561327
Ministério de Ciência e Tecnologia	228.006
Finep	228.006
Ministério de Educação e Cultura	1.356.572
Várias fundações universitárias e para-universitárias	1.356.572
Ministério das Relações Exteriores	2.359.145
Eventos de Divulgação da cultura bras.no exterior	2.299.145
Org. Estados Americanos	60.000
Presidência da Republica	4.000.000
Associação dos Amigos do Arquivo Nacional	4.000.000
TOTAL	32.042.224
Beneficiário MinC e vinculadas	23.537.174
Outros Ministérios	8.505.050

Fonte: Consolidado MinC 2000

6. Conclusões e Recomendações Finais

As leis de incentivo, tal e qual são praticadas, acabam por constituir uma espécie de “esfera pública não-estatal”, como uma privatização de parte da antiga função cultural do Estado brasileiro. Na verdade o Estado se retirou da gestão direta do dinheiro público, garantindo que ele irá para a cultura se e quando os produtores culturais conseguirem sensibilizar o empresariado e os cidadãos com suas propostas. Assim, o Estado abriu mão não só da arrecadação como também do papel eletivo que consistia em determinar quais produtos culturais mereciam apoio e dinheiro públicos. Ao fazer isso, privatizou em boa medida a política cultural, já que permite que os empresários façam sua “mini política cultural” junto com os produtores que, antes, dependiam exclusivamente do Estado. Em alguns casos, como os institutos culturais dos conglomerados financeiros, ou como a Petrobrás – que no início da atual gestão contratou uma consultoria para definir a sua “política

cultural” –, esse *displacement* é bastante expressivo para o conjunto, representando uma limitação objetiva (e nova) do Poder Público. Dá-se, então, uma inversão não desejada: a privatização da política cultural com recursos públicos (renúncia fiscal) crescentes, ao passo que os recursos privados agregados a eles são decrescentes.

A política de diferenciação entre alíquotas de desconto segundo segmentos culturais, adotada a partir da Medida Provisória nº 1.589/97 e posterior Lei No 9.874, de novembro de 1999, funcionou como um mecanismo de substituição de considerações de marketing cultural por considerações meramente tributárias e fiscais, redirecionando um esforço crescente das empresas para as áreas sinalizadas pelo governo, minimizando assim o sentido das “parcerias”. Hoje, tanto os investimentos na Lei do Audiovisual quanto os incentivados em 100% através do artigo 18 da Lei Rouanet, são meras compensações fiscais dentro do planejamento financeiro das empresas. Embora os números evidenciem a eficácia dos incentivos como direcionadores de investimentos, mostram também que, ali onde são totais (100%), a tendência é provocarem a retração do “dinheiro novo”.

A desarticulação entre as empresas públicas e o MinC faz com que iniciativas concorrentes sejam tomadas, representando uma deseconomia para o conjunto. Exemplo: o projeto de documentários da Secretaria do Audiovisual e o projeto concorrente da Petrobrás. No extremo oposto, temos a integração total da política do BNDES com respeito ao patrimônio histórico arquitetônico e o MinC. Entre um extremo e outro fica clara a necessidade de planejamento integrado.

Um argumento corrente: os projetos incentivados têm um custo menor por decorrência da “economia” de recursos públicos que necessariamente seriam alocados na sua administração e gerenciamento, caso fossem realizados diretamente. Contrário senso, há que se considerar, porém, a taxa de “mortalidade” dos projetos correspondentes à demanda não atendida: para 4.757 projetos viabilizados, o MinC analisou e aprovou mais 14.602 e se calcularmos, hipoteticamente, que a análise de cada projeto consome em média 10 horas, temos a marca surpreendente de 146.020 horas “desperdiçadas” contra apenas 47.570 horas apropriadas – isso sem contar as horas-trabalho, variáveis e de difícil mensuração, despendidas pelos produtores culturais na elaboração de seus projetos.

A análise da execução dos recursos do FNC permitem concluir:

- a desproporção entre demanda e atendimento é bastante expressiva;
- a distribuição regional dos recursos não acompanha a demanda, quer proporcionalmente ao número de projetos, quer proporcionalmente ao valor total demandado;
- a distribuição por segmentos também distorce a indicação verificável na análise da demanda.

Dessa maneira, o FNC não cumpre atualmente o que estipula o Art. 4 da Lei 8.313/91, especialmente no seu inciso I. Um critério corretivo a ser adotado na distribuição dos valores/atendimento de projetos do FNC deve ser aquele que respeite minimamente as proporções entre a população das regiões que é, segundo o IBGE, apresentada na Tabela 23 a seguir:

Tabela 23
Distribuição percentual da População Brasileira em 2000, por Região

Região	% da População Nacional
Centro-Oeste	7
Nordeste	28
Norte	8
Sul	15
Sudeste	43
BRASIL	100

Fonte: IBGE- Censo 2000

Dessa maneira teríamos a distribuir/corrigir, tomando como exemplo o ano de 2001, o resultado apresentado na Tabela 24.:

Tabela 24
Correção hipotética de valores do FNC para o ano de 2001, segundo o Critério de proporcionalidade com a População por Região

Em R\$ de abril de 2002

Região	Recebeu	Deveria Receber	Diferença
Centro-Oeste	3204746,89	1527168,34	-1677578,55
Nordeste	3790025,99	6108673,34	2318647,35
Norte	1351927,12	1745335,24	393408,12
Sudeste	10721062,88	9381176,92	-1339885,96
Sul	2748927,63	3272503,58	523575,95
BRASIL	21816690,51	0	0

Fonte: Salic

Esse exercício permite estabelecer “cotas regionais” a serem preenchidas ao longo do ano, à medida que o Tesouro libera os recursos para empenho dos convênios.

Outro mecanismo a ser experimentado sugere que se adote, por região, diferentes alíquotas de contrapartida mínima obrigatória, seguindo critérios que a análise periódica mostre indicados para se conquistar a correção das distorções inter-regionais. Nesse sentido, um exemplo é demonstrado na Figura 3.

O estudo sobre a política de Mecenato, estabelecida na Lei Rouanet e na Lei do Audiovisual permitem concluir:

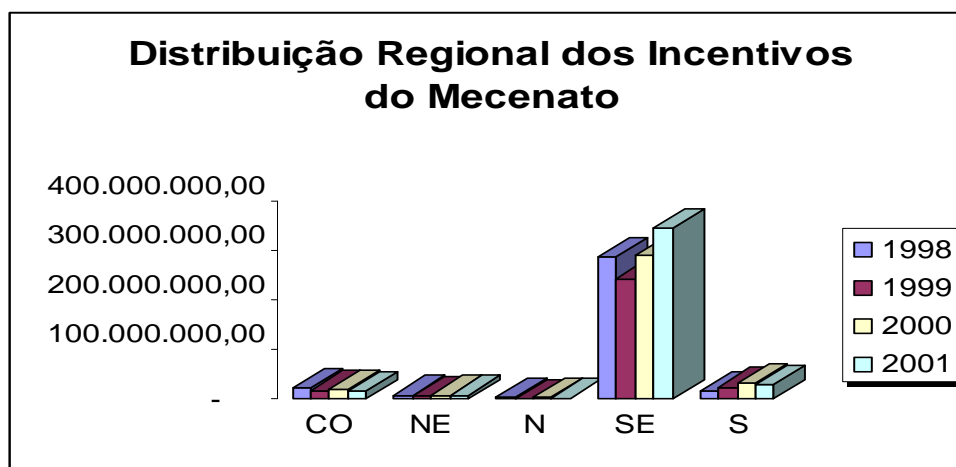
- a) no mecenato, como no FNC, se nota uma demanda muitas vezes superior ao atendimento. Se no FNC o atendimento se dá com recursos públicos, aqui se dá através do mercado.
- b) em termos regionais, o atendimento se concentra no Sudeste (da ordem de 85,6% em 2001, contra apenas 2% do Nordeste no mesmo ano) – vide Figura 4.

Figura 3
FNC: Exemplo de intervenção corretiva através da contrapartida
(por região e tamanho de município)

Região	Contrapartida atual (%)	Nova contrapartida (%)
Centro-oeste	20	20
Nordeste	20	10
Norte	20	20
Sudeste	20	30
Sul	20	15
Municípios pequenos (50 mil hab.)	20	0

Alíquotas diferenciadas a serem experimentadas e monitoradas de 6 em 6 meses até o resultado desejado

Figura 4
MECENATO: Concentração regional dos Incentivos – 1998 / 2001



- c) nota-se: o crescimento da concentração em valores absolutos no Sudeste, um relativo crescimento da região Sul, a par com a estabilidade do Nordeste e Norte, e o decréscimo do Centro Oeste. De fato, enquanto no período o valor total dos incentivos cresceu 18%, no Sudeste ele cresceu 20%, no Sul cresceu 75%, ao passo que diminuiu 2% no Nordeste, 15% no Norte e 23% no Centro Oeste. Se compararmos para o ano de 2001, percentualmente, o que o Sul e o Sudeste receberam em relação com os incentivos gerados na própria região, temos os dados apresentados na Tabela 25. A tabela 25 mostra o quanto dos recursos absorvidos nas duas regiões foram carreadas de outras. Cotejando-se esta tabela com a Figura 4 fica claro que o crescimento das duas regiões deu-se por via de transferência, aprofundando a concentração regional.

Tabela 25
MECENATO: apropriação de recursos gerados em outras regiões pelo Sudeste e Sul

Região	Relação Doação/recebimento
Sul	0,47
Sudeste	0,25

Fonte: SALIC/MinC

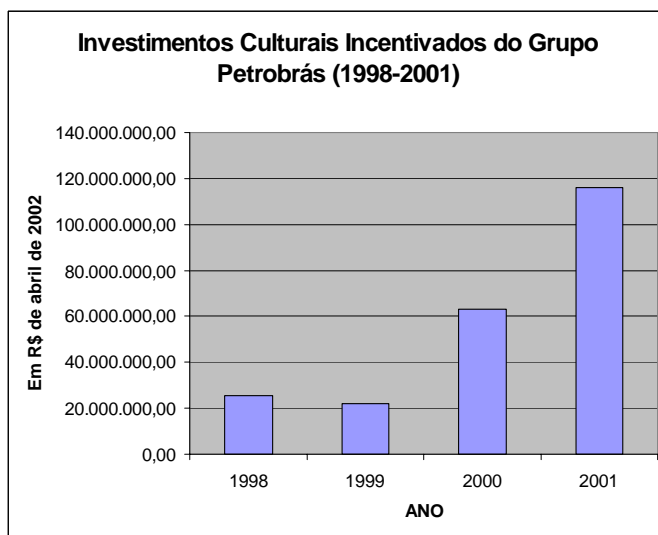
- d) A concentração de incentivadores e incentivos quando vista, também, da ótica do número de incentivadores por faixa de contribuição, segundo os dados: do Salic- MinC de 2001, permitiu constatar que apenas 17 empresas respondem por 61% do total dos incentivos, 2.629 incentivadores (faixa na qual se encontra a totalidade das pessoas físicas incentivadoras) respondem por apenas 2%. No conjunto, 326 empresas respondem por 94,5%, evidenciando quanto os esforços de captação encontram-se concentrados num universo bem pequeno de atendimento. Essa tendência fica ainda mais clara quando observamos que os maiores contribuintes, responsáveis por R\$ 235 milhões do total de incentivos no ano de 2001, 25 encontravam-se no Rio de Janeiro e 48 em São Paulo.
- e) Outra forma de observar esse fenômeno de concentração de investimentos exige que nos debrucemos sobre exemplos de grandes incentivadores. Afinal, a quem eles destinam os fartos recursos que possuem? Assim, constatou-se que o conglomerado Petrobrás⁷ é, por seguidos anos, líder dentre os incentivadores culturais que utilizam os benefícios do Mecenato. A Figura 5 a seguir reflete tal evolução, para o período 1998-2001.

Ao investir em 2001 recursos hoje equivalentes a R\$ 116,1 milhões a Petrobrás disponibilizou 5,3 vezes mais do que todo o FNC no mesmo período. Ora,

⁷ Inclui ele: Petrobrás – Petróleo Brasileiro S/A; Petrobrás Distribuidora S/A; Petrobrás Transportes S/A –Transpetro; Petrobrás Química S/A – Petroquisa.

essa dimensão impõe que se observe de perto como tem despendido os recursos oriundos da renúncia fiscal.

Figura 5
MECENATO: Incentivos do grupo Petrobrás
1998-2001



No site da Petrobrás (www.petrobras.com.br) encontra-se delineado o que se denomina “a nova política de patrocínios da empresa”, estruturada em programas contínuos que estabelecem o compromisso da empresa com cada área beneficiada. Desenvolvidos por profissionais especializados e orientados por conselhos e comissões independentes, os programas visam garantir “transparência aos critérios de patrocínio” e democratizar o acesso a seus investimentos, instaurando procedimentos coerentes com a sua natureza de empresa pública.

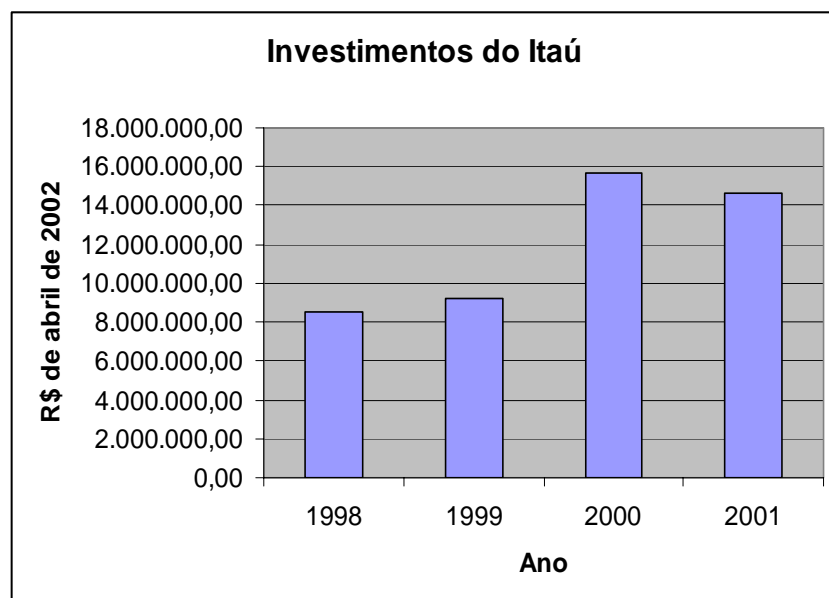
Assim, tomemos alguns exemplos. Em artes cênicas, os principais critérios adotados para a escolha dos projetos, dentre os 282 inscritos, foram a qualidade da programação, a relação custo-benefício e o acesso do público aos espetáculos, com ingressos a preços populares. Estabeleceu a empresa, ainda, que “os grupos beneficiados realizarão um mínimo de 40 apresentações públicas por ano, sendo 30%, pelo menos, fora de seu município-sede. O grupo fará, também, apresentações de caráter social e/ou educacional, sem cobrança de cachê ou ingresso, para públicos de baixa renda”. Para a música, a verba total do Petrobrás foi de R\$ 2,5 milhões. Por sua vez, visando atingir o maior número possível de ações, estipulou que só seriam aceitos projetos que solicitem ao programa valores de até R\$ 500 mil. A análise dos projetos esteve a cargo da Comissão de Seleção, composta por profissionais da área de música, que examina os conteúdos dos projetos, com base nos critérios estabelecidos pelo programa Petrobrás Música. Como no caso de artes cênicas, os principais critérios de avaliação são: a relevância, o mérito qualitativo do projeto e a relação entre seu custo e seu benefício. Esta situação faz da Petrobrás, comparativamente com o EnCena Brasil, por exemplo – e graças a instabilidade do orçamento da administração direta, sujeita a inúmeros contingenciamentos – uma fonte mais segura e mais importante de financiamento das artes cênicas, concorrendo de perto com a FUNARTE e evidenciando condições de superá-la.

Observa-se que, em todas as situações definidas como “política da empresa”, o principal critério de seleção é “o mérito qualitativo”. Por outro lado, segundo a legislação do Pronac, este tipo de análise seria vedado (“Art 22. - Os projetos enquadrados nos objetivos de desta lei não poderão ser objeto de apreciação quanto ao seu valor artístico ou cultural”), o que, no caso, é contornado pela seleção anterior ao encaminhamento do projeto ao PRONAC, ou seja, como um critério de mercado da empresa, e não dentro das normas de concessão do benefício.

Ao contrário da Petrobrás, o Itaú tem se distinguido pela aplicação da totalidade dos recursos através do Instituto Cultural Itaú, via “Plano Anual de Atividades”. No ano de 2001, no entanto, deu-se a reforma do Instituto, a um custo declarado de R\$ 8 milhões, “bancado inteiramente com recursos do próprio banco, sem recorrer às leis de incentivo”, conforme declaração da Presidente do Instituto⁸. Registra-se, na Figura 6 a evolução dos incentivos do grupo Itaú⁹:

De fato, no ano de 2001 a contribuição do conglomerado para os incentivos fiscais foi de apenas R\$ 1,4 milhões. Porém o Instituto Itaú Cultural contou com o apoio do Banco do Estado de Minas Gerais S/A no valor global de R\$ 14,6 milhões – evidenciando uma operação contábil que compensou a diminuição do aporte do grupo Itaú nos moldes apresentados nos anos anteriores da série.

Figura 6
MECENATO: Incentivos do Grupo Itaú
1998-2001



⁸ Milu Vilela, *Revista Carta Capital*, 15 de maio de 2002, pág. 60.

⁹ Trata-se de 10 diferentes CGCs: Banco Itaú, Itaucard, Itausaga, Itaú Capitalização, Itaú Corretora de Valores, Itaú Previdência e Seguros, Itaú Gráfica, Itaú Personalité, Itaú Banco de Investimentos, Itauvest.

Após essas conclusões de análise do modelo de financiamento do setor federal de cultura, recomenda-se que se proceda a uma ampla reformulação da legislação do PRONAC, (Lei Nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991) objetivando:

- a) ampliar o conceito do seu objetivo, não só garantido condições para a produção cultural como também para o consumo de bens culturais pela população, isto é, estendendo claramente os benefícios aos custos finais dos bens e serviços culturais como parte constitutiva dos subsídios concedidos à custa de incentivos fiscais. É necessário determinar, portanto, como cotas mínimas de benefício para o consumidor final serão incorporadas e garantidas pela legislação;
- b) criar mecanismos de estímulo à municipalização (desconcentração) dos recursos, seja do FNC, seja do Mecenato, de forma a levar os benefícios da legislação protetora e incentivadora da Cultura àquelas parcelas da população visivelmente excluídas por conta dos mecanismos hoje consagrados;
- c) garantir cotas, através de metas periodicamente mensuráveis, que destinem maior parcelas de recursos – seja do FNC, seja do Mecenato – para as regiões Nordeste e Norte, corrigindo as excessivas distorções verificadas, seja por força do livre jogo das forças de mercado (Mecenato), seja pela inobservância de normas existentes (FNC), e aproximando a distribuição total dos recursos à distribuição geográfica da população brasileira entre as cinco regiões
- d) criar estímulos adicionais para as empresas de dimensões nacionais a distribuírem os incentivos fiscais de que gozam entre as várias regiões nas quais desenvolvem suas atividades comerciais de modo a não transferirem recursos angariados em uma região para outra onde estimam ter maiores ganhos mercadológicos.

Os mecanismos a serem adotados para correção das distorções apontadas podem ser de várias naturezas.

- a) mecanismos de revisão da política de contrapartida – são procedimentos a serem adotados visando conseguir-se, através das contrapartidas obrigatórias, impor aos vários agentes do sistema ônus e benefícios que sinalizam o sentido geral desejado. Assim temos que:
- b) no caso do FNC as contrapartidas de municípios, estados, ONGs, OSCIPs, serão estipuladas de forma a levar em conta a situação concreta de cada solicitação (tamanho do município ao qual se destina o benefício, tipo de solicitante, etc)
- c) no caso do MECENATO, contrapartidas maiores serão exigidas no Sul e Sudeste, se comparadas com aquelas a serem exigidas no Norte e Nordeste.

Também se deverá criar um mecanismo novo para propiciar, no Mecenato, o “encontro” mais fácil entre a oferta e a demanda numa situação mais concorrencial:

- a) pessoas jurídicas que desejem despendar mais de R\$ 25.000,00 em incentivos fiscais do PRONAC deverão registrar junto ao MinC esta intenção, especificando o segmento e o tipo de projeto, recebendo em

contrapartida uma lista com todos os projetos registrados na faixa de preço e segmento pretendido;

- b) nenhum proponente poderá inscrever projeto com valor superior a R\$ 1.500.000,00 sem indicar pelo menos três incentivadores comprometidos a adquirem cotas de no máximo R\$ 500.000,00;
- c) nenhum incentivador poderá incentivar projetos com cotas de R\$ 500.000,00 se não se dispuser a incentivar projetos igualmente de livre escolha mas de valor inferior em quantidade suficiente para perfazer 50% do valor global do incentivo.

As contrapartidas obrigatórias poderão ser substituídas por obrigações acessórias, tais como:

- a) destinação de no mínimo 10% dos recursos incentivados a projetos especiais, indicados pelo MinC, e destinados a políticas culturais regionais de natureza compensatória;
- b) destinação de 10% do valor incentivado ao FNC;
- c) destinação de 10% do valor incentivado a aquisição de obras para enriquecimento de acervos museológicos, segundo planos de aquisição devidamente aprovados pelos conselhos curadores dos museus e devidamente inscritas no MinC.

Estas contrapartidas não incluirão os subsídios a serem destinados ao consumo dos bens e serviços culturais, conforme especificados nos projetos e que devem alcançar a cifra de pelo menos 30% do valor global do projeto. De forma a minimizar o peso das contrapartidas obrigatórias, o MinC reverá as alíquotas de valores que hoje oneram os projetos de forma desnecessária como, por exemplo, 5% para auditoria, que deverá correr à conta do MinC.

7. Equipe do Projeto

Consultoria Boucinhas & Campos / Harza-Hidrobrasileira

Gustavo Guerra Lemos – Diretor Vice Presidente Responsável

Alberto von Ellenrieder – Diretor Vice Presidente

Evelyn Dubrugras – Diretora do Projeto

Marcelo Marsillac – Gerente do Projeto

Suely Komatsu – Gerente de Projetos

Equipe técnica de Contrapartida - MinC

Théo Pereira da Silva – Consultor Jurídico

Ricardo Mueller Rocktaeschel – Coordenador-Geral de Modernização e Informática

Fátima A. dos Santos

Edgar Acosta Diaz