



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS ÁGRARIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCAS ALVES GUIMARÃES

**A GENTE QUER COMIDA, DIVERSÃO E ARTE: UMA ANÁLISE DA LEI
BRASILEIRA DE INCENTIVO À CULTURA DE 2010 A 2019**

FORTALEZA

2020

LUCAS ALVES GUIMARÃES

A GENTE QUER COMIDA, DIVERSÃO E ARTE: UMA ANÁLISE DA LEI
BRASILEIRA DE INCENTIVO À CULTURA DE 2010 A 2019

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a Dra. Suely Salgueiro Chacon.

FORTALEZA

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

G979g Guimarães, Lucas Alves.

A gente quer comida, diversão e arte: uma análise da lei brasileira de incentivo à cultura de 2010 a 2019 / Lucas Alves Guimarães. – 2020.

52 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza, 2020.

Orientação: Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

1. Lei de Incentivo à Cultura. 2. Políticas Públicas. 3. Brasil. I. Título.

CDD 320.6

LUCAS ALVES GUIMARÃES

A GENTE QUER COMIDA, DIVERSÃO E ARTE: UMA ANÁLISE DA LEI
BRASILEIRA DE INCENTIVO À CULTURA DE 2010 A 2019

Monografia apresentada ao Curso de Gestão de Políticas Públicas do Departamento de Estudos Interdisciplinares da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Aprovada em: ____/____/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dra. Suely Salgueiro Chacon (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Antônia Emanuela Oliveira de Lima
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Capistrano e Eliana, não só por todo esforço investido em mim durante toda a minha vida para que eu pudesse ter uma educação de qualidade, mas também pelo amor, pelo carinho, pelo apoio e pela compreensão das minhas escolhas ao longo da vida.

Às minhas irmãs, Larissa e Juliana, por todos os conselhos, pela irmandade e pelo suporte que foi fundamental para o meu amadurecimento.

À Universidade Federal do Ceará pela estrutura de qualidade com a qual eu sempre pude contar durante esses anos de formação, em especial, ao secretário Samuel Rocha de Sousa pela sua gentileza e prestatividade.

À Professora Dra. Suely Chacon pelos ensinamentos e contribuições oferecidas a mim não só durante o processo de orientação da monografia, mas ao longo de toda a graduação.

Aos meus amigos e colegas de curso por todas as experiências, vivências e cooperações ao longo desses anos, em especial, à Nicolle Sales por ter sido fundamental nos momentos mais difíceis.

Por fim, ao meu amigo de infância, melhor amigo, irmão e parceiro Gabriel Mesquita com o qual eu tenho o privilégio e sorte de compartilhar a vida.

Comida

Arnaldo Antunes

Bebida é água
Comida é pasto
Você tem sede de quê?
Você tem fome de quê?
A gente não quer só comida
A gente quer comida
Diversão e arte
A gente não quer só comida
A gente quer saída
Para qualquer parte
A gente não quer só comida
A gente quer bebida
Diversão, balé
A gente não quer só comida
A gente quer a vida
Como a vida quer
Bebida é água
Comida é pasto
Você tem sede de quê?
Você tem fome de quê?
A gente não quer só comer
A gente quer comer
E quer fazer amor
A gente não quer só comer
A gente quer prazer
Pra aliviar a dor
A gente não quer só dinheiro
A gente quer dinheiro
E felicidade
A gente não quer só dinheiro
A gente quer inteiro
E não pela metade
Bebida é água
Comida é pasto
Você tem sede de quê? (De quê?)
Você tem fome de quê?
A gente não quer só comida
A gente quer...

“A vida é breve, a arte é longa”.

(Hipócrates, 460-377 A.C)

RESUMO

O desenvolvimento das políticas públicas culturais no Brasil é marcado por inconstância e por interrupções. Nos momentos históricos de crise e instabilidade política no País, percebe-se que a área da cultura é duramente afetada e negligenciada. Nesse contexto, o mecenato surgiu como uma solução para terceirizar o desenvolvimento das iniciativas culturais no Brasil. O presente estudo parte dessa premissa e tem por objetivo geral a análise da Lei Federal de Incentivo à Cultura (Lei n.º 8.313, de 26/12/1991), também chamada de Lei Rouanet, entre os anos de 2010 a 2019. Especificamente visa apresentar conceitos fundamentais de políticas públicas e descrever a evolução histórica das políticas culturais no Brasil. A pesquisa se caracterizou como bibliográfica e documental, a partir de dados secundários do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), plataforma oficial da Secretária Especial da Cultura em 2020. A análise mostrou uma grande concentração dos benefícios fiscais nas regiões Sul e Sudeste do País, sobretudo da região Sudeste. Outrossim, relacionando os dados quantitativos dos benefícios fiscais e o Produto Interno Bruto (PIB) das unidades federativas, é possível perceber que há uma forte relação ao longo dos anos analisados, que perpetua a hegemonia e a concentração de recursos financeiros nas regiões já historicamente beneficiadas. Com este trabalho, espera-se contribuir para o estudo das políticas culturais no País e com o direcionamento correto de políticas públicas que possam incentivar as ações culturais em todo o Brasil com equidade e proporcionalidade.

Palavras-chave: Lei de Incentivo à Cultura. Políticas Públicas. Brasil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Evolução dos percentuais de renúncia e de apoio privado no valor de mecenato captado pelo MinC.....	26
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição temporal dos projetos aprovados por região.....	30
Gráfico 2 – Correlação entre o PIB das regiões e valor recebido em incentivo pelas regiões.	32
Gráfico 3 – Soma do valor total incentivado em cada unidade federativa	35
Gráfico 4 – Média do PIB das unidades federativas de 2010 a 2019	36
Gráfico 5 – Distribuição por UF dos 200 maiores projetos aprovados de 2010 a 2019	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos projetos aprovados por região.....	29
Tabela 2 – Distribuição dos valores aprovados por região.....	31
Tabela 3 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Nordeste.....	32
Tabela 4 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Norte.....	33
Tabela 5 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Centro-Oeste.....	33
Tabela 6 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Sudeste.....	34
Tabela 7 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Sul.....	34

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	ENFOQUES CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS	7
2.1	CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	7
2.2	ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2.3	CONTEXTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	10
3	POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS.....	13
3.1	PERCURSO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS. 14	
3.2	POLÍTICAS CULTURAIS NO BRASIL	18
4	ANÁLISE DA LEI BRASILEIRA DE INCENTIVO À CULTURA.....	23
4.1	DISPOSIÇÕES GERAIS DA LEI DE INCENTIVO À CULTURA.....	27
4.2	ASPECTOS ESPACIAIS E ORÇAMENTÁRIOS	29
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das políticas públicas culturais no Brasil é marcado por inconstância e por interrupções. Nos momentos históricos de crise e instabilidade política no País, percebe-se que a área da cultura é duramente afetada e negligenciada.

O objetivo deste trabalho foi analisar o desempenho da Lei de Incentivo à Cultura (Lei n.º 8.313, de 26/12/1991) a partir dos dados oficiais disponibilizados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), que é a plataforma do Ministério da Cultura que concentra todas as informações da Lei. Especificamente, visa também apresentar conceitos fundamentais de políticas públicas e descrever a evolução histórica das políticas públicas culturais no Brasil. Para tanto, essa pesquisa bibliográfica e documental se desenvolveu em forma de uma análise descritiva através de dados secundários, trabalhos acadêmicos, consulta às leis e estudos do processo histórico de formação das políticas culturais no Brasil.

O recorte temporal do presente estudo se atém aos anos de 2010 a 2019, de modo a fazer uma análise com os dados mais recentes possíveis, a fim de atualizar os eventuais debates sobre a temática. Contudo, a partir do entendimento de que um fato atual não pode ser dissociado da sua construção histórica, o trabalho traça um resgate histórico do desenvolvimento da temática no País desde 1930.

O interesse pela temática surgiu a partir do envolvimento do pesquisador com as políticas culturais, como sujeito usuário dessas políticas. Durante toda a minha juventude, frequentei ambientes de dança, teatro e esportes. Em 2019, fui aluno do Curso de Preparação Básica Teatral do Theatro José de Alencar, no qual pude ver de perto a escassez e preciosidade dos recursos financeiros para se fazer arte e cultura. Ademais, ser aluno do curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará foi fundamental para o desenvolvimento de um pensamento crítico que busca a proporcionalidade e igualdade na distribuição dos recursos públicos, questionando assim, o porquê da desigualdade vigente no campo cultural.

Nessa perspectiva, o presente trabalho apresenta além desta introdução, no segundo capítulo os conceitos fundamentais do universo que envolve as políticas públicas, visando uma compreensão do motivo de existência das mesmas e suas utilidades. Em destaque, o modelo teórico-analítico do ciclo das políticas públicas e o envolvimento dos seus atores, a partir da perspectiva desse campo como um lugar de concorrência e disputa de interesses.

No capítulo seguinte discorre-se sobre o desenvolvimento das políticas públicas culturais internacionalmente e no Brasil. Discute-se também em que dimensão as políticas públicas podem alcançar o campo da cultura e qual a importância das grandes agências multilaterais com ações que ditam e influenciam diversas nações em desenvolvimento.

Dado que a noção de desenvolvimento restrita ao fator econômico não é capaz de responder aos justos anseios da sociedade, refletir sobre o desenvolvimento agora enseja a busca de meios para construir transformações estruturais socioeconômicas que elevem o bem-estar social, que proporcionem uma melhora no padrão de vida e permita o acesso à arte e à cultura de toda a sociedade. Nesse contexto, a promoção da cultura é tida como um direito a ser garantido pelo Estado. E é por meio das políticas públicas que a sociedade como um todo pode ter acesso a esse direito. Afinal, o ser humano precisa de alimento para o corpo e para o espírito. Como diz Arnaldo Antunes, “a gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão e arte”.

No quarto capítulo faz-se a análise do desempenho da Lei de Incentivo à Cultura a partir do entendimento do marco legal e da leitura dos dados em relação ao número de projetos incentivados e dos valores incentivados em todo o Brasil. Destaca-se principalmente a distribuição regional e por unidades federativas, buscando investigar se há relação entre a riqueza econômica do local e o desempenho da lei.

Além disso, o presente trabalho surge da ausência de avaliações e estudos sobre o desempenho, a distribuição e as distorções regionais que a Lei de Incentivo à Cultura está produzindo ao longo desses quase 30 anos de vigência. Visto que, o texto da Lei não define indicadores de aferição ou metas específicas para o controle dela, o que resulta em 29 anos de incentivo fiscal e fortalecimento do mecenato moderno, sem, contudo, o conhecimento dos seus reais impactos.

2 ENFOQUES CONCEITUAIS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo objetiva traçar um embasamento teórico sobre o tema estudado para elucidar o objetivo geral. Com isso, será enaltecida a importância do entendimento dos conceitos fundamentais de políticas públicas e o desenvolvimento das políticas públicas culturais. Será utilizado o modelo teórico-analítico do ciclo das políticas públicas, visto que, esse modelo destaca a composição do universo da política por atores políticos que vão além do governo, percepção que será fundamental para entender como a política pública cultural se concretiza no Brasil contemporâneo.

2.1 Conceitos de Políticas Públicas

A conceituação de políticas públicas por si só já é complexa e promove um amplo debate entre os teóricos. Isso se dá principalmente pela diversidade de atores que podem estar envolvidos e pela multiplicidade de possíveis locais de atuação. Uma definição ampla é a dada por Howlett (2013) a partir dos estudos elaborados por Jenkins (1978), que entende políticas públicas como:

um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores” (JENKINS, 1978 *apud* HOWLETT, 2013, p. 8).

Thomas Dye (1972 *apud* HOWLETT, 2013, p.6) entendia políticas públicas como “tudo que o governo faz ou deixa de fazer”. Portanto, para os autores por meio das afirmações transpostas, é possível perceber que o governo é o agente primário de uma política pública. Isso não significa dizer que o governo é o único ator que pode promover políticas, mas é o único que possui o poder de sancionar ou não uma política. Contudo, o governo sofre influências de outros atores políticos não governamentais. Dentre esses grupos destaca-se a sociedade civil, a mídia, os grupos de pressão nacionais e internacionais e as agências multilaterais de crédito (SOUZA, 2006).

A percepção desse grupo de atores como parte fundamental na formação de políticas públicas faz parte do modelo analítico-teórico chamado de “ciclo das políticas públicas”. A postulação inicial desse ciclo é dada por Lasswell (1971 *apud* HOWLETT, 2013, p.13), que é considerado um dos fundadores das ciências políticas, na qual sua formulação era

composta por sete etapas: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação. Ademais, também chamado de “ciclo político-administrativo” essa abordagem se popularizou pela ideia de simplificar, para fins analíticos, em processos a criação de uma política. Dessa forma, passou a ser possível enxergar esse processo por etapas que começam a partir de um insumo (problema) e resultam em um produto (política).

Contudo, a ideia inicial de Lasswell (1971 *apud* HOWLETT, 2013, p.13) entendia que a criação da política era um processo exclusivamente governamental e não questionava a influência das forças externas ao Estado. Dessa forma, inúmeros estudos foram feitos e avançando na melhoria desse ciclo a partir da sua proposição inicial. Uma delas é a do ciclo formado por cinco etapas: a montagem da agenda, a formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação (HOWLETT, 2013).

Essa formação é interessante não só pela sua nova proposta de divisão, mas também por nela ser possível esclarecer os diferentes papéis dos atores presentes em cada etapa do ciclo. Dessa forma, é possível identificar que a primeira etapa do ciclo, a montagem da agenda, é formada por um grande grupo de atores, chamado de “universo da política pública”, que é composto por todos e quaisquer atores políticos que estejam envolvidos em um problema ou em uma demanda governamental. Na segunda etapa, a formação de políticas, esse grupo diminui e vira um subconjunto, que é composto apenas pelos atores que agregam valor ao debate, ou seja, que tenham conhecimento ou domínio sobre o que está em discussão, esse grupo é chamado de “subsistema da política”. Na etapa seguinte, a tomada de decisão, o grupo se restringe ainda mais e vira um subconjunto do subsistema político-administrativo, que são os “tomadores de decisão governamentais oficiais”, ou seja, são os burocratas, juízes ou funcionários eleitos. Em seguida, o grupo de atores volta a aumentar, para que a implementação ocorra por outro grupo do subsistema da política pública e por fim, na avaliação, o grupo aumenta novamente abarcando todo o universo de atores políticos. (HOWLETT, 2013).

Seguindo esse raciocínio, é necessário entender então qual a motivação desses atores e como funciona a dinâmica das políticas públicas. Um ponto de partida para tal são os questionamentos feitos por Laswell: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz? (SOUZA, 2006). O primeiro, “quem ganha o quê?” é o questionamento inicial para que a questão em debate ganhe importância para o respectivo ator político. Isto é, são os interesses e ganhos que serão por eles defendidos como melhor alternativa para a solução do devido problema. Esses ganhos podem ter motivos sociais, financeiros ou até mesmo pessoais. O segundo questionamento, “por quê?”, é a base do debate que dá crédito ou não para que

aquele tema vire pauta na agenda governamental. A forma como essa indagação é apresentada tem enorme relevância no desenho da política, podendo ser *Bottom/Up*, se tiver surgido da sociedade para o governo, ou ao contrário, *Top/Down*. Por fim, “que diferença faz?”, o último questionamento, é dado pelos tomadores de decisão, que serão influenciados por grupos de consultoria, *lobbying*, movimentos sociais e instituições relacionadas (SERRA, 2018).

Assim, a partir da riqueza e complexidade de tudo que aqui foi brevemente abordado, é possível identificar que se aprofundando em cada etapa do ciclo de políticas públicas há, de forma particular, um universo próprio, mas que se conecta diretamente com a etapa seguinte.

2.2 Análise de Políticas Públicas

As análises das políticas públicas surgem no campo da ciência política após a Segunda Guerra Mundial, como uma tentativa dos estudiosos da época de entender o novo comportamento dos Estados e a mudança na relação dos governos com os cidadãos. De acordo com Howlett, antes os estudos da vida política focavam nas dimensões normativas, morais e funcionais das instituições políticas e jurídicas. Mas, no pós-guerra, os governos passaram a ser mais ativos, dado que havia um grande crescimento do setor público e o desenvolvimento de programas econômicos e sociais, sendo necessária uma atualização das abordagens.

Dessa forma, essa ruptura na unicidade metodológica no que concerne à forma de analisar as políticas públicas é um marco simbólico inicial de um debate que até hoje não terminou e que enriqueceu bastante o campo da ciência política ao longo dos anos. Assim, passou-se a categorizar os analistas a partir de duas amplas formas de abordagem: os positivistas ou pós-positivistas.

A primeira abordagem, os positivistas, ou também chamados de racionalistas, confiavam a solução dos problemas públicos e a análise deles, em ideias, técnicas e princípios advindas das ciências econômicas. Em oposição a essa visão quantitativa, surgem então os pós-positivistas, que estavam insatisfeitos com a demasiada tecnocracia das abordagens e buscavam uma “mudança argumentativa” nas análises (HOWLETT, 2013). Isto é, eles expressam que é necessária uma visão subjetiva e uma análise normativa dos fatores contextuais específicos de cada realidade para uma devida interpretação da política.

Se por um lado a análise racionalista de política pública sempre buscou moldar o mundo político à lógica científica e técnica, as análises argumentativas vieram para

adaptar a produção do conhecimento de política pública à lógica política para “ganhar mais conhecimento útil, temporal, e orientado à ação”. (ENSERINK; KOPPENJAN; MAYER, 2013, p. 14 *apud* SECCHI, 2016, p. 15).

Apesar de haver essa dualidade no macro universo de análises da política pública, existem outras teorias de abordagem que são bastante difundidas como: a *public choice*, a análise de classe, o pluralismo, o corporativismo, o neoinstitucionalismo e o estatismo. Essas, também possuem seus críticos e seus adeptos e evidenciam a extensa literatura e as diversas formas de abordagem desse campo de análise que não se unifica em uma só teoria, permitindo combinações de diversos enfoques e inovações a partir dos distintos contextos e realidades.

Assim, o que há de consenso é que os debates entre os teóricos apenas engrandecem essa ciência e que diversas são as ferramentas que podem ser utilizadas pelos analistas políticos, que podem variar de acordo com as circunstâncias e os contextos específicos.

2.3 Contextos das Políticas Públicas

Após superar as barreiras que isolava a análise das políticas públicas do contexto social e político da época de origem das políticas públicas, entendeu-se que alguns fatores são capazes de alterar e dar forma às políticas públicas como as instituições, suas ideias e os atores.

Quanto às instituições, o capitalismo e a democracia são as vertentes mais presentes na maioria dos povos contemporâneos e é importante destacar que essas duas não coexistem em plena harmonia, mas sim, com esforços e concessões. Isto porque, um dos princípios do capitalismo é a busca pelo lucro ou acúmulo de capital, ou seja, os investidores e detentores do capital ou dos meios de produção investem em determinada atividade visando prioritariamente um retorno financeiro.

Dessa forma, estes adquirem o poder que, para além do simbólico, concretiza-se em privilégios e capacidade de pressionar o Estado, para que ele garanta condições que atendam as demandas e aumento de capital. Assim, os Estados, que se utilizam dos investimentos das organizações capitalistas para tentar promover um bem-estar social, ficam subordinados às vontades e às capacidades punitivas do capital em caso de desagrado.

Capaz de aumentar as riquezas, de produzir e difundir em abundância bens de todos os tipos, o capitalismo só consegue isso gerando crises econômicas e sociais profundas, exacerbando as desigualdades, provocando catástrofes ecológicas de

grandes proporções, reduzindo a proteção social, aniquilando as capacidades intelectuais e morais, afetivas e estéticas dos indivíduos (LIPOVETSKY, 2015, p. 6).

Ou seja, conforme posto por Lipovetsky e Serroy (2015), as consequências do capitalismo são devastadoras e afetam diretamente o equilíbrio social que o Estado e a democracia tentam garantir, gerando desigualdade social e relações de poder abusivas. Isso porque, como afirma Canotilho (1999), é impossível dissociar o Estado democrático dos direitos fundamentais, e mais:

Contudo, o Estado de direito só será social se não deixar de ter como objectivo a realização de uma democracia económica, social e cultural e só será democrático se mantiver firme o princípio da subordinação do poder económico ao poder político. As tentativas de expurgação do social com o intuito de destilar um Estado de direito quimicamente puro, isto é, um Estado sem o compromisso da socialidade, mais não são do que coberturas ideológicas para políticas económicas e sociais onde não cabem deveres de solidariedade e de inclusão do outro (CANOTILHO, 1999, p. 14).

Por isso, essas duas instituições são tão conflitantes, o capitalismo visa aos direitos individuais, já a democracia visa aos direitos coletivos fundamentais. Embora a democracia não tenha acabado com o capitalismo como alguns teóricos imaginavam, ela serviu para contrabalancear a força da maioria, da não elite diante dos capitalistas. Entretanto, esse contraponto nem sempre é o suficiente e é necessário ter isso em mente para as questões mais adiantes.

Quanto aos atores, Howlett *et al* (2013) elenca-os nos seguintes grupos: a) Políticos eleitos; b) Público; c) Burocracia; d) Partidos Políticos; e) Grupos de interesse ou de pressão; f) Organizações de pesquisa; g) Comunicação de massa; h) Organização internacionais. A partir de entendimento próprio, é possível definir esses atores da seguinte forma:

- a) Políticos eleitos: Dividem-se em dois grupos: membros do executivo ou do legislativo. Do executivo: São os atores-chave de qualquer política pública, tem o poder derivado da constituição e possuem privilégios como o controle das informações, o controle dos recursos fiscais e a estrutura burocrática ao seu dispor. Do legislativo: Exercem a função de exigir transparência das ações governamentais ao implementar políticas e possuem voz no processo de aprovação de leis e projetos, podendo exigir explicações ou mudanças;
- b) Público: Em termos efetivos, possuem pouco poder direto no ciclo das políticas, ocupam mais um panorama de fundo que pode vir a se manifestar

em caso de grande desaprovação, por exemplo. Exercem sua participação através do voto, o que pode, à priori, definir pautas da agenda, mas é algo muito imprevisível;

- c) Burocracia: São os chamados “servidores públicos”, possuem grande responsabilidades quanto ao decorrer das políticas, gozam de grande poder informativo e de conhecimento técnico. Não devem nutrir proximidades com os políticos ou com os clientes para que sua independência seja mantida;
- d) Partidos Políticos: São atores que possuem grandes influências indiretas e atuam em defesa das pautas partidárias. Os partidos políticos podem levantar pautas e questionar políticas, mas não possuem o poder de controlar exatamente o decorrer de uma dessas ações;
- e) Grupos de interesse ou de pressão: São atores que possuem um grande poder de persuasão em prol das suas pautas, sejam elas econômicas ou sociais. Para isso, fazem uso de dois recursos grandiosos: informações privilegiadas e poder financeiro. Sua participação, portanto, nem sempre é efetiva ou direta, seus poderes fazem com que esse grupo jamais tenha suas pautas ignoradas;
- f) Organizações de pesquisa: São grupos formados por especialistas, cientistas ou acadêmicos, que fazem pesquisas para oferecerem soluções práticas aos problemas públicos, para justificarem determinada posição ideológica ou para estudar questões sociais mais complexas. O poder desse grupo está em produzir relatórios, artigos ou textos embasados em conhecimento científico para influenciar as questões que lhes forem do seu interesse;
- g) Comunicação de massa: São as mídias televisivas ou digitais. Possuem grande influência indireta através dos seus canais de comunicação, assim, podem interferir na forma como determinada ação pública é transmitida para a população, além de, levantar causas ou problemas que podem ser considerados na agenda governamental;
- h) Organizações internacionais: São instituições que, por possuírem inteligência e *expertise* de alto nível em determinado assunto, ganham o reconhecimento e respaldo internacional para atuar como instituições consultivas ou até financiadoras de políticas públicas. Como, por exemplo, o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras. Além dessas Organizações Não Governamentais (ONGs)

também estão nesse grupo, mas normalmente atuam em prol de problemas humanitários ou ambientais, e nessas causas está seu interesse maior.

Por tudo elencado, nota-se que fazer política pública envolve diversos atores com interesses próprios e que se utilizam de todos os meios possíveis para terem suas demandas atendidas. Ademais, em países que não possuem a estrutura político-administrativa forte e unida são mais suscetíveis ainda às influências desses atores que, muitas vezes, buscam benefícios próprios ao invés do bem-estar social.

Dessa forma, a partir do embasamento teórico traçado sobre políticas públicas, parte-se para investigar o desenvolvimento das políticas públicas culturais no Brasil e no mundo, como parte fundamental na busca da compreensão dos fenômenos contemporâneos que perpassam a agenda das políticas culturais.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS CULTURAIS

Inicialmente, torna-se fundamental a definição do conceito de cultura que aqui será utilizada. Contudo, a busca por uma definição concisa desse conceito não é uma questão simples. Primeiro devido ao seu uso multidisciplinar, sendo objeto de estudo de diversas áreas como a sociologia, a antropologia, a história, a biologia e outras. Isso se deve aos diferentes campos semânticos que a palavra cultura ocupou ao longo da história, conforme Canedo (2009):

Até o século XVI, o termo era geralmente utilizado para se referir a uma ação e a processos, no sentido de ter “cuidado com algo”, seja com os animais ou com o crescimento da colheita, e também para designar o estado de algo que fora cultivado, como uma parcela de terra cultivada. A partir do final do século passado ganha destaque um sentido mais figurado de cultura e, numa metáfora ao cuidado para o desenvolvimento agrícola, a palavra passa a designar também o esforço despendido para o desenvolvimento das faculdades humanas. Em consequência, as obras artísticas e as práticas que sustentam este desenvolvimento passam a representar a própria cultura. (CANEDO, 2009, p. 2)

Dessa forma, na contemporaneidade, segundo Canedo (2009), é possível se trabalhar com três concepções fundamentais de cultura, que são: 1) modos de vida que caracterizam uma coletividade; 2) obras e práticas da arte, da atividade intelectual e do entretenimento; e 3) fator de desenvolvimento humano. Ademais, outra visão desse conceito é

que ele se divide em duas dimensões: a antropológica e a sociológica. Na primeira, a cultura dar-se-á através da interação social dos indivíduos, com seus modos de pensar e sentir, com a construção dos seus valores, identidades e diferenças. Na segunda, a cultura é uma produção elaborada com a intenção explícita de construir sentido e alcançar um tipo de público, através de meios específicos de expressão (BOTELHO, 2001). Assim, relacionando os conhecimentos é possível entender que a concepção 1) e 3) de Canedo (2009) estão na dimensão antropológica da cultura, já a concepção 2) está na dimensão sociológica da cultura.

Para o campo das políticas públicas, e para este trabalho, a concepção alçada é a concepção sociológica, na qual é possível se ter uma visão mais restrita de cultura sendo uma ação viabilizada a partir do envolvimento de determinadas instituições. Contudo, essa concepção é fruto de um processo histórico recente, mas que sofreu diversas alterações e incrementos ao longo do tempo.

3.1 Percurso histórico das políticas públicas culturais

Em relação ao surgimento inicial das políticas culturais não há um marco histórico que seja unânime entre todos os teóricos, mas é possível demarcar um período, conforme Fernandez (2007 *apud* Rubim, 2012):

Se nos atemos aos diagnósticos efetuados acerca do nascimento das políticas culturais nos países ocidentais, pode se afirmar que o período geralmente reconhecido como fundacional, que pode ser entendido já de um modo pleno como políticas culturais, seria aquele que se estende entre a década dos anos trinta e os anos sessenta do passado século XX. (FERNANDEZ, 2007 *apud* Rubim, 2012, p. 13)

Isto porque, dentro desse período foram tomadas três iniciativas fundamentais para o avanço das políticas culturais que são: as iniciativas político-culturais da Segunda República Espanhola nos anos trinta do século passado; a instituição do Arts Council na Inglaterra na década de quarenta e a criação do Ministério dos Assuntos Culturais na França, em 1959, sendo a última, a mais e bem sucedida e concreta das ações (RUBIM, 2012). Isto porque, foi o primeiro ministério de dedicação exclusiva à cultura no mundo, ou seja, além de ser uma iniciativa inovadora e, portanto, sem precedentes ou parâmetros, o desafio era elevar a cultura ao mesmo patamar de responsabilidade que os políticos tinham para com a saúde ou a educação.

A partir disso, cria-se uma nova perspectiva da cultura, que deixa de ser um instrumento político e passa a se utilizar da política como meio, no qual a cultura é próprio

fim, ou seja, a cultura como um produto, que pode ser eventual, artístico-intelectual ou de entretenimento, mas que principalmente, é uma atividade econômica. E, que para além da sua importância social, a cultura é importante para o Estado e para os atores interessados economicamente na produção, distribuição ou consumo dessa cultura.

Assim, forma-se o “circuito organizacional” que estruturam as demandas profissionais, amadoras, institucionais, políticas e econômicas desses atores. O circuito promove então ações concretas nas quais é possível delimitar recursos, atender carências, estabelecer metas, um planejamento de interferência relativamente mensurável e, principalmente, promover a visibilidade da cultura e de bens culturais. (BOTELHO, 2001). Desse modo, surgem as políticas públicas culturais, que é meio utilizado para pôr em prática essas ações.

Uma das primeiras definições de políticas públicas culturais foi dada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1969:

Política cultural é entendida como um conjunto de princípios operacionais, práticas administrativas e orçamentárias e os procedimentos que fornecem uma base para a ação cultural do Estado. [...] “Política cultural” deve ser entendida como a soma dos usos conscientes e deliberada, de ação ou falta de ação na sociedade, visando atender a determinadas necessidades culturais por meio da utilização óptima de todos os recursos materiais e humanos disponíveis em uma sociedade em um momento determinado. (UNESCO, 1969 apud REIS, 2011, p. 2).

Entretanto, esse conceito restringe cultura a uma ação exclusiva do estado, o que se mostrou insuficiente e irreal na prática. Pois, as instituições privadas e as organizações civis passaram a ser cada vez mais fundamentais no desenvolvimento de políticas culturais, como percebe Coelho (1997), que diz que políticas culturais são:

Entendida habitualmente como programa de intervenções realizadas pelo Estado, instituições civis, entidades privadas ou grupos comunitários com o objetivo de satisfazer as necessidades culturais da população e promover o desenvolvimento de suas representações simbólicas. Sob este entendimento imediato, a política cultural apresenta-se assim como o conjunto de iniciativas, tomadas por esses agentes, visando promover a produção, a distribuição e o uso da cultura, a preservação e divulgação do patrimônio histórico e o ordenamento do aparelho burocrático por elas responsável (COELHO, 1997, p. 292).

Assim, constata-se a pluralidade dos atores envolvidos nas políticas públicas culturais, que é praticamente uma nova unanimidade nas políticas culturais contemporâneas. Isto porque, a transversalidade do campo cultural se faz cada vez mais necessária,

principalmente em locais em que os recursos não são abundantes, mas é ainda mais desafiador para esses, por normalmente também serem locais de grandes desigualdades sociais.

A partir desse cenário, surgem as agências multilaterais, dentro da temática da cultura destaca-se uma em especial, a UNESCO. As agências multilaterais são organizações internacionais, que como já definidas aqui, são instituições que, por possuírem inteligência e *expertise* de alto nível em determinado assunto, ganham o reconhecimento e respaldo internacional para atuar como instituições consultivas ou até financiadoras de políticas públicas.

A UNESCO foi criada em 1945 com o objetivo de garantir a permanência da paz mundial por meio da colaboração intelectual entre as nações. Além disso, atualmente, estabelece cultura como: “Fundamento da identidade, da energia e das ideias criativas dos povos, a cultura, em toda sua diversidade, é fator de desenvolvimento e coexistência em todo o mundo” (UNESCO, 2020, site oficial). Nesse sentido, atua da seguinte forma:

[...] a UNESCO elabora e promove a aplicação de instrumentos normativos no âmbito cultural, além de desenvolver atividades para a salvaguarda do patrimônio cultural, a proteção e o estímulo à diversidade cultural, bem como o fomento ao pluralismo e ao diálogo entre as culturas e civilizações (UNESCO, 2020, p. 1).

Assim, não só no Brasil, mas em todo mundo, a UNESCO influenciou fortemente no direcionamento das políticas culturais de diversos países ao longo da história, principalmente nos países ainda em desenvolvimento. É importante perceber que o processo histórico de construção da UNESCO como ela é hoje não é constituído apenas de acertos, mas sim de tentativas e erros. A própria definição da instituição e do entendimento do que é cultura mudou ao longo dos anos, de acordo com Pitombo (2007) foi entre as décadas de 70 e 80 que ocorreu uma “virada epistemológica” que abandonou uma visão restrita de cultura e passou a ter uma acepção mais antropológica (PITOMBO, 2007).

Contudo, essa visão antropológica pode ter se distribuído pelo mundo agregada de certo valor eurocentrista, essa suposição dar-se-á pelas próprias recomendações universais que a UNESCO dava para a forma como os países em desenvolvimento deviam gerir a cultura. Isto é, algumas dessas recomendações foram adotadas de forma absoluta e sem levar em consideração a especificidade de cada realidade, que foi o que ocorreu com o Brasil, segundo Durand (2000):

Transpostas ao Brasil e acatadas sem mais cuidado, as teses da Unesco acabaram por fundamentar uma visão folclorizante e populista, que dava prioridade quase

exclusiva às manifestações culturais das populações carentes (DURAND, 2000, p. 25)

Além disso, Ribeiro (1989 *apud* DURAND, 2000) afirma que as ações mais significativas da UNESCO deram-se no meio rural, mas que não deixavam nenhuma marca na memória dos países beneficiados, porque na medida em que se cessava o aporte financeiro, a experiência também acabava. Ademais, esse mesmo autor conclui que as populações objeto dessas formas de cooperação internacional eram vítimas da distância entre o estudo das carências objetivas de determinada região e o estudo das carências subjetivas das populações, que precisavam ter sido levadas em consideração.

Entretanto, também houve acertos e é inegável a importância dessa instituição para o desenvolvimento da cultura, como lembra Pitombo (2004) muitas das instituições culturais governamentais nacionais de diversos países surgiram após a construção dos instrumentos jurídicos e dos textos normativos de legitimidade internacional dessas organizações “supranacionais” (PITOMBO, 2004).

Outro ponto, é que para além das conceituações e construção de um arcabouço teórico, as agências multilaterais conquistaram uma posição decisiva diante de diversas temáticas internacionais. A UNESCO foi e é fundamental na expansão dos mercados culturais, na construção de um princípio que traz a cultura de forma indissociável do desenvolvimento, na postulação da cultura como um direito humano e outras conquistas.

Além disso, se no surgimento das políticas culturais a UNESCO foi fundamental para a construção de um contexto de reafirmação da nacionalidade, no final do século XX e início do século XXI, ela também foi fundamental para a construção de uma agenda pautada no tema da diversidade cultural. Em 1996, a instituição lança um relatório, sob o título Nossa Diversidade Criadora, com reflexões e propostas levando em consideração as bases culturais do desenvolvimento humano. Em 2001 é lançada a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, que inclusive proclama o dia 21 de Maio como Dia mundial da diversidade cultural (PITOMBO, 2004). Com isso, como já visto, a UNESCO está sendo responsável por trazer a diversidade para a pauta de vários países que não estariam refletindo sobre essa temática se não fosse essa instituição e os frutos disso poderão ser analisados daqui alguns anos.

Desse modo, espera-se ter deixado claro como as agências multilaterais são atores importantes e como a UNESCO conquistou esse local de excelência e relevância global no universo das políticas públicas culturais. Contudo, esse conhecimento de forma macro não basta para o entendimento total, visto que, cada país teve o seu próprio processo de construção

e leitura desse macro universo, portanto, segue-se com a análise das particularidades do desenvolvimento das políticas públicas culturais no Brasil.

3.2 Políticas culturais no Brasil

Inicialmente, é interessante ressaltar que em várias questões o Brasil sofre grandes influências exteriores, e quando o tema é cultura isso é ainda mais perceptível. Não em vão, o percurso das políticas públicas culturais no Brasil inicia-se na década de 1930, durante a Era Vargas, influenciado pelo, já mencionado, surgimento das políticas culturais de caráter nacionalista. Outro evento fundamental foi a Semana de Arte Moderna de 1922, que além de ter promovido o surgimento de grandes artistas brasileiros contemporâneos, foi responsável por vivificar o debate do que caracterizava a arte brasileira e o do que significava ser brasileiro, estimulando a busca pela identidade nacional.

As ações iniciais promovidas na Era Vargas foram tomadas por Gustavo Capanema que estava à frente do Ministério da Educação e Saúde Pública (MES), órgão que respondia sobre os assuntos culturais, algumas dessas foram: a fundação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN); a regulação do emprego de parte da produção cinematográfica com a criação do Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE); a ampliação do mercado editorial com a formação do Instituto Nacional do Livro (INL); e a regulamentação do setor de radiodifusão. Assim, essas mudanças acontecem devido ao cenário positivo da época, como bem diz Durand (2000):

(...) Como um todo, o primeiro governo Vargas foi o que modificações mais profundas introduziu na administração pública federal, em todo o século XX. Ou seja, Capanema podia contar com um respaldo considerável, não só em termos de força política de um regime forte, capaz de afrontar a burocracia, mas também com os efeitos difusos de um clima marcadamente reformista e inovador em quase todas as esferas da vida coletiva. Nesse sentido, a criação de instituições, na área cultural, pode ser vista como a recuperação de um forte atraso determinado pelo conservantismo e pela inércia dos governos da República Velha (DURAND, 2000, p.9).

Visto isso, é interessante perceber que nesse cenário inicial o caráter dessas políticas culturais era de regulamentação, fiscalização e legalização, não se atendo para questões de promoção ou de disseminação da cultura. E assim foi durante um grande período, na qual as principais ações federativas eram da vertente conservacionista e que buscou retomar a antiga ideia de desenvolvimento do orgulho nacionalista, além de se ater ao aumento do número de bens tomados e proteção do acervo de patrimônios históricos.

Percebe-se então um período de ausência de políticas culturais concretas por parte do Estado, que se preocupava mais em controlar e julgar do que promover cultura.

Em contra ponto a iniciativa privada crescia e diversas ações foram postas em prática, em especial pelas figuras de Assis Chateaubriand e Francisco Matarazzo Sobrinho, que foram responsáveis pela criação: do Museu de Arte de São Paulo (MASP); do Museu de Arte Moderna (MAM); do Teatro Brasileiro de Comédia (TBC); da Cia Cinematográfica Vera Cruz; da Bienal de São Paulo; entre outras ações. Além disso, houve grande avanço na indústria do rádio, da televisão, dos jornais e revistas, promovendo uma tímida, mas inicial, massificação de alguns produtos culturais. Contudo, esses avanços concentraram-se majoritariamente nas cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo aumentando as desigualdades regionais e alastrando-a para o campo da cultura.

Durante a ditadura (1964 – 1985), é possível uma análise por dois cenários diferentes, o social e o institucional. Para o presente estudo se faz necessário uma análise institucional dos ocorridos da época, contudo, é imprescindível destacar aqui o caráter social que foi de autoritarismo, repressão e censura aos movimentos artísticos que não eram coniventes com as práticas desse regime. Ademais, destaca-se o uso da cultura como instrumento de manipulação e controle das massas, por meio da tentativa de formação de um sentimento único, nacional e popular.

Do ponto de vista institucional, um estudo feito por Sérgio Miceli, chamado "O processo de 'construção institucional' na área cultural federal (anos 70)" revela uma mudança inicial na estrutura burocrática e organizacional na forma de pensar as políticas culturais. Algumas das ações que revelam isso são: a) o plano intitulado "Política Nacional de Cultura"; b) a constituição de um Conselho Federal de Cultura; c) a criação do Programa de Ação Cultural/PAC; d) a criação da Fundação Nacional de Arte/Funarte. Entretanto, devido à instabilidade política, à falta de comunicação e de liberdade do regime militar algumas dessas ações não puderam se concretizar, como por exemplo, o Plano Nacional de Cultura, que não foi sequer publicado na época. Portanto, destaca-se aqui muito mais a intenção do que a efetivação dessas ações, ademais, destaca-se também o surgimento do debate ainda efêmero, na esfera federal, de uma cultura acessível ao povo, como é possível ler no texto da Política Nacional de Cultura:

Uma pequena elite intelectual política e econômica pode conduzir, durante algum tempo, o processo do desenvolvimento. Mas será impossível a permanência prolongada de tal situação. É preciso que todos se beneficiem dos resultados alcançados. E para esse feito é necessário que todos, igualmente, participem da cultura nacional (Política Nacional de Cultura, Brasília, MEC, 1975, p. 9).

Outro debate emergente na época era a necessidade da criação de uma agenda para debates políticos e para pesquisas acadêmicas sobre políticas culturais, dado que, o desenvolvimento cultural não constava na agenda da redemocratização e que não havia nas universidades a prática de estudar políticas públicas ou políticas sociais (DURAND, 2000). Percebe-se então a atuação do Estado em duas frentes, em uma, o Brasil aliava-se ao empresariado e colocava em prática o plano nacional-desenvolvimentista de modernização, em outra, atraía as lutas das massas, se tornando regulador dos direitos sociais, mas permanecendo autoritário (CITÓ, 2017).

Passada a ditadura, com a redemocratização, finalmente é criado o Ministério da Cultura (MinC), em 1985, com dedicação exclusiva ao setor cultural. Contudo, o que deveria ser uma experiência positiva e um marco importante para o setor no país, mais uma vez não obteve sucesso. Os empecilhos foram vários, tais como: ausência de verba, fraca representação política, disputa de cargo e outros. Destaca-se também, que durante os anos 80 várias secretarias estaduais e municipais de cultura foram surgindo, mas sempre com pouquíssimos recursos. O momento é marcado também pela desconfiança da classe artística e dos intelectuais das intenções nas políticas e ações do Estado, isso é claro, fruto dos anos de repressão e censura constantes durante o regime militar.

Dessa forma, segundo Araújo (2000 *apud* CITÓ, 2017) a institucionalização que naturalmente é um processo fundamentalmente bom para a aplicação de uma política pública, nesse caso, o autoritarismo vigente na época foi capaz de tolher a participação democrática da sociedade civil, criando uma herança que perpetua no imaginário comum de que aquilo que é público é unicamente governamental. Outro marco notório é a da representação quase que exclusiva do caráter clientelista e assistencial das ações de fomento governamental às artes, ou seja, mais uma herança negativa dessa institucionalização. Portanto, o que aconteceu foi um desgaste da área cultural, que foi ampliada em título, mas desacompanhada do aumento de recursos ou do quadro técnico que seria necessário para efetivar as ações.

Em 1986, inicia-se então uma forma que irá perdurar no meio das políticas culturais no Brasil, as leis de incentivos fiscais à cultura, que surgem na tentativa de buscar novas fontes de recursos para as ações culturais, frente à retração de investimentos governamentais na área. Assim, traz-se então o empresariado para praticamente responsabilizá-los pela questão cultural, com isso, inicia-se então o fortalecimento da visão da cultura como mercadoria que será inserida no processo de competição dada pela globalização

do capital, que fará a seleção de acordo com os seus interesses. Isto é, o padrão deixa de funcionar na lógica do certo ou do errado e passa a ser validado pela mão invisível do mercado que atua entre as margens do aceitável e do mutável.

O marco inicial ocorre na gestão do então Presidente José Sarney, com a promulgação da Lei 7.505/86, ou também chamada de Lei Sarney, que foi proposta pelo mesmo quando ainda era deputado. A lei funcionava por meio de renúncia fiscal, na medida em que estabelecia uma isenção de até 10% do Imposto de Renda para empresas, desde que tais recursos fossem investidos em produções artísticas brasileiras.

Entretanto, nos anos seguintes, não só a Lei Sarney é extinta, assim como toda a estrutura federal no campo da cultura foi radicalmente alterada na gestão do Presidente Fernando Collor de Melo. Pois, o então Ministério da Cultura é rebaixado a caráter de Secretaria de Cultura, além disso, é promulgada a Lei nº 8.029 em 1990, que descontinua e extingue diversos órgãos e ações, principalmente na área da cultura. Contudo, em 1991, para fazer as pazes com a classe artística, Collor nomeia Sergio Paulo Rouanet como secretário da cultura, que promulga uma nova lei de incentivo fiscal à cultura, a Lei nº 8313/1992 – nesse momento instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) – conhecida como Lei Rouanet. Esse então foi o grande marco e molde de atuação do governo federal na área da cultura durante toda a década de 90, contudo, Durand (2000) aponta que ponderações devem ser feitas, por que:

Embora o esforço no sentido de tornar as leis atuantes e eficientes seja válido, na medida em que significa diversificação de fontes de apoio, aumentando as possibilidades de viabilização de projetos que correspondam a uma pauta criativa mais diversificada, dois riscos precisam ser considerados: o primeiro está em imaginar que os financiamentos através de incentivos fiscais possam substituir o apoio direto a projetos (a fundo perdido); o segundo é o de permitir que a celebração dessa nova "parceria" ajude na dissimulação de uma intervenção casuística do governo federal no plano da cultura (DURAND, 2000, p. 30)

Assim, ressalta-se que para as políticas culturais dessa natureza, é desejável uma presença rigorosa e criteriosa do Estado, que garanta a devida aplicação dos incentivos fiscais, sem perder os recursos do fundo governamental, além de assegurar o desenvolvimento dos planos do governo federal para a cultura. No entanto, Brant (2003 *apud* SANTOS, 2009) afirma que isso não era o que estava acontecendo, mas sim uma aprovação sem critérios dos projetos por parte do governo, que ainda resultava em uma impressão de que o setor cultural era “esmoileiro incompetente”, pois estava sempre atrás de mais recursos.

Já nos anos 2000, uma nova perspectiva surge durante a gestão do Presidente Lula, que nomeia, Gilberto Gil como Ministro da Cultura, um renomado músico e compositor conhecido internacionalmente. Há então um aumento dos recursos financeiros, é realizado o primeiro concurso público da história para a contratação de servidores para o Ministério da Cultura e cria-se o Programa Cultura Viva, que consistia em criar uma rede de apoio aos programas culturais de base comunitária. Dessa forma, pode-se dizer que a grande contribuição dos governos petistas, com as gestões dos ministros Gilberto Gil e Juca Freire, foi reconhecer a diversidade das culturas brasileiras e dessa forma ter conseguido abranger um pouco mais povos que estavam excluídos, como as culturas populares, periféricas, indígenas e afro-brasileiras, entre outras.

Além disso, outro marco importante foi a formulação do Plano Nacional de Cultura (Lei 12.343/2010), que deu garantia constitucional às políticas culturais, transformando-as, por 10 anos, em políticas de Estado, independentes das mudanças de governo. Ademais, estabelecia ações estratégicas, metas, princípios e objetivos visando melhorar a articulação do governo com a sociedade civil na área das políticas culturais. No entanto, paralelamente a essas ações o fortalecimento do capital privado através da cultura continuou acontecendo durante os governos petistas, que buscava conciliar os interesses da elite capitalista e a massa do povo.

Em 2016, Michel Temer assume a presidência do País, após o impeachment da Presidente Dilma, e uma das suas primeiras ações foi extinguir o Ministério da Cultura, mas dada a impopularidade da ação, um mês depois, o governo acabou voltando atrás. Porém, seguindo a política de austeridade fiscal o desmonte continuou, 81 comissionados foram exonerados sobre o pretexto de valorização dos funcionários de carreira e a promessa da realização de um concurso público, mas que nunca aconteceu. Ademais, mesmo com o ministério restabelecido, as tentativas de gestão esbarram na instabilidade política da época, que somente com a nomeação de Sérgio Sá Leitão conseguiu-se a elaboração de plano de ação para a cultura.

Contudo, a principal aposta da gestão era na Lei Rouanet, ainda sobe o discurso da austeridade fiscal e recuperação da economia do País, o ministro anuncia uma nova Instrução Normativa (IN) para a lei, com a intenção de desburocratizar e flexibilizar os financiamentos a fim de atrair mais empresas patrocinadoras. Dessa forma, é notável que a lógica predominante desse governo buscava novamente atender o interesse do capital, como foi durante a década de 90, mas agora sob a ordem do neoliberalismo crescente no país e buscando atender, não mais uma burguesia industrial, mas sim uma elite financeira.

Em 2018, mais uma vez o Ministério da Cultura é extinto, agora ordenado pelo novo Presidente Jair Bolsonaro, passando a ser apenas uma secretaria pertencente ao Ministério da Cidadania. Além disso, em 2019, uma nova Instrução Normativa é criada para a Lei Rouanet, estabelecendo uma série de medidas restritivas. Ainda é muito recente para avaliar os efeitos dessa medida, mas que de antemão já vem sendo bastante criticada pela classe artística, que afirmam que a medida impossibilitará a manutenção e continuidade de diversos projetos, principalmente os mais carentes de recursos.

Isto posto, percebe-se então que a história das políticas culturais na área federativa do Brasil é marcada pela inconstância de projetos e instabilidade política, tendo as iniciativas e seus avanços frequentemente interrompidos pela alteração entre governos que valorizam a cultura e governos que a marginalizam. De acordo com Antonio e Bayardo (2008), a história das políticas culturais no Brasil é resumida nas seguintes expressões: autoritarismo, caráter tardio, descontinuidades e fragilidade institucional. Observa-se também a constante submissão do Estado diante daqueles que possuem o poder econômico, principalmente estrangeiro, que talvez até ditem o ritmo dos avanços das conquistas sociais e culturais no País.

Por fim, esse breve resumo revela a intenção histórica de certo grupo político de entrega da cultura ao empresariado sob a justificativa de diminuir gastos governamentais, entretanto, se faz necessário perguntar quem essa intenção realmente beneficia e qual as consequências desse projeto para as minorias culturais. É com base nesses questionamentos que este estudo seguirá se desenvolvendo.

4 ANÁLISE DA LEI BRASILEIRA DE INCENTIVO À CULTURA

Como já visto, o mecenato via leis de incentivo é, desde a década de 90, o principal meio com a qual o Estado interage com a cultura e a classe artística no Brasil. Porém, a origem do mecenato é muita antiga, de acordo com Almeida (1993 *apud* BERLITZ, 2013), a ideia foi ineditamente implementada por Caius Cilnius Mecenas, que era ministro do Imperador Caio Julio Augusto na Roma Antiga em 74 a.C.. Com o passar dos anos, a ideia foi se moldando a cada realidade e passando por transformações, firmou-se na Europa durante a idade média, mas foi nos Estados Unidos da América que se inaugurou a forma como é conhecido o mecenato no Brasil. Isso porque, as empresas, dado o cenário positivo e próspero da década de 60, passaram a participar desse círculo de subvenções (BERLITZ, 2013).

Assim, com o novo posicionamento do Estado como incentivador através da concessão de benefícios fiscais, as empresas tornam-se os novos mecenas. Entretanto, esse mecenato não se daria apenas pelos incentivos fiscais, em pouco tempo as empresas perceberam que podiam ganhar mais do que isso, e surge o mecenato moderno, como bem resume Lipovetsky (2010 *apud* BERLITZ, 2013):

Não tenhamos ilusões: é a partir de critérios de comunicação que são tornadas as decisões de apadrinhamento, não a partir de perspectivas filantrópicas. Todas as acções morais são boas, mas nem todas as acções de mecenato o são; o acontecimento criado ou apadrinhado pela empresa deve estar em harmonia com a sua imagem, há sempre a procura de uma adequação, de uma coerência entre alvo, acontecimento e produto. A acção de mecenato não é, de forma nenhuma, desinteressada, a empresa espera sempre colher dela um benefício, aos olhos do direito das sociedades, uma acção de caridade sem contrapartidas seria associável a um abuso de bens sociais. Acção de comunicação na sua totalidade, o mecenato é um instrumento de promoção de uso interno e externo, que tem como tarefa unir o pessoal em torno de valores comuns, enobrecer a imagem da empresa, dotá-la, paralelamente aos projectos e códigos de empresas, de um código de identificação indispensável ao seu crescimento, criando um ambiente afectivo em torno dela (LIPOVETSKY, 2010, p. 248 *apud* BERLITZ, 2013).

Dessa forma, o mecenato moderno chega ao Brasil através da Lei nº 7.505/86, também chamada de Lei Sarney, sendo a primeira legislação federal de incentivo à produção cultural do País. Em seu artigo primeiro a Lei nº 7.505 (BRASIL, 1986) dispunha que contribuinte do imposto de renda poderia abater da renda bruta, ou deduzir com despesa operacional, o valor das doações, patrocínios e investimentos inclusive despesas e contribuições necessárias à sua efetivação. E estas deveriam ser realizadas através ou a favor de pessoa jurídica de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastrada no Ministério da Cultura. Ademais, estabelecia os percentuais, observando-se o limite máximo de 10% (dez por cento) da renda bruta, a pessoa física poderia abater: I - até 100% (cem por cento) do valor da doação; II - até 80% (oitenta por cento) do valor do patrocínio; III - até 50% (cinquenta por cento) do valor do investimento.

Todavia, em 1990 a iniciativa foi interrompida, mas seu curto período de vigência foi o suficiente para diversas críticas. Segundo Durand (1997) a lei permitia muitos abusos, como, por exemplo, qualquer nota fiscal emitida por uma entidade cadastrada poderia ser usada para abatimento fiscal, independentemente da despesa se referir ou não ao projeto cultural. Isso porque a lei não exigia comprovação técnica previa dos projetos culturais, somente o cadastramento com “entidade cultural” diante do Ministério da Cultura. Outra

grande crítica era que a lei permitia a inclusão de projetos culturais que não tivessem caráter público, além de não distinguir quem de fato precisava do incentivo (DURAND, 1997).

Entretanto, em 1991 é aprovada uma nova lei de incentivo fiscal à cultura, a Lei Nº 8.313/91, popularmente chamada de Lei Rouanet, que restabelecia princípios da Lei Sarney, instituía o Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC) e dava outras providências (BRASIL, 1991). Contudo, a nova lei não permitia a remuneração de intermediários, enrijecia o processo de aprovação e limita à apenas 2% do percentual total de imposto que as empresas podiam destinar a cultura. Assim, não conseguindo ter um bom nível de engajamento por parte da iniciativa privada, como exemplifica Durand (1997):

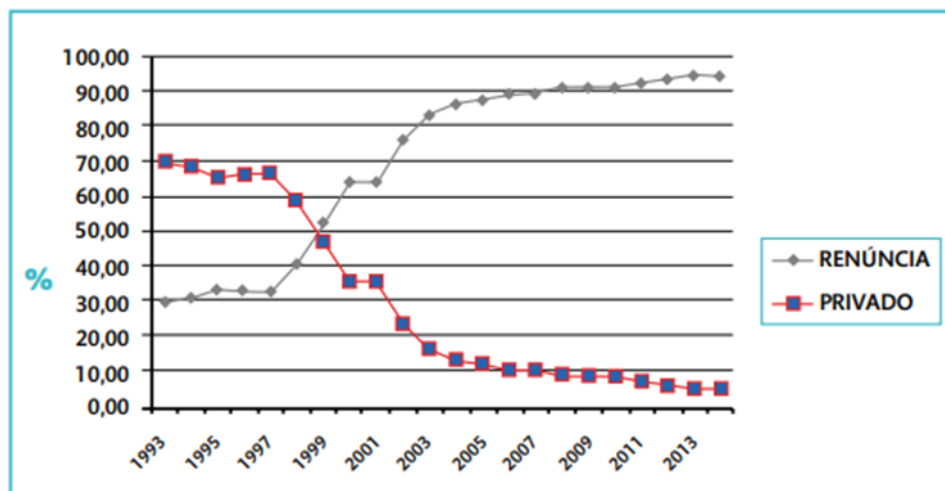
Em 1994, os 60 projetos viabilizados pela Lei Rouanet corresponderam a apenas 17,8% dos projetos aprovados. Foram 13,6 milhões de dólares usados pelos produtores culturais, ou seja, uma pequena parte do total de 100,8 milhões de dólares aprovado para o mesmo período. Como os resultados dos anos anteriores não foram muito diferentes, é lícito concluir que até fins de 1994 a Lei Rouanet tenha efetivamente canalizado à cultura uma quantia de recursos muito inferior à Lei Sarney (DURAND, 1997, p. 41).

Dessa forma, em 1995, coube a gestão do Ministro Francisco Weffort, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, reformular a lei. As mudanças foram: aumento de 2% para 5% do percentual de abatimento do imposto de renda; possibilidade de remuneração dos intermediários (os agentes culturais), aceitação dos projetos para a avaliação durante todo o ano e redução do prazo de avaliação para aumentar a agilidade dos processos (ARRUDA, 2003).

Não o bastante, nesse mesmo ano, o governo criou uma cartilha com o intuito de estimular a participação do mercado nas leis de incentivo, como *slogan* “Cultura é um bom negócio” (MINISTÉRIO DA CULTURA, 1995). A partir disso, consagra-se então, durante essa gestão através da Lei de Incentivo à Cultura, o modelo de estado mínimo, que transfere para a iniciativa privada a responsabilidade da efetivação das políticas culturais, tornando o mercado a figura central no processo de financiamento da política cultural e resumindo o papel do Ministério da Cultura em um aprovador de projetos (BELEM; DONADONE, 2013).

Assim, iniciou-se em definitivo a hegemonia da Lei de incentivo à Cultura como principal política pública cultural no Brasil. Visto que, as mudanças na lei foram um sucesso do ponto de vista de valores arrecadado, em 1999, apenas quatro anos após as alterações, o valor arrecadado pelo Ministério da Cultura por renúncia fiscal supera o valor dado pelo apoio privado, alteração que se mantém, pelo menos até 2014, como mostra a figura a seguir:

Figura 1. Evolução dos percentuais de renúncia e de apoio privado no valor de mecenato captado pelo MinC



Fonte: EARP, Fabio (2016, p. 320).

Percebe-se então que ocorre o que os economistas chamam de *crowding out*, quando uma intervenção do governo incentiva tanto o setor privado que ele reduz o seu próprio esforço em algum setor da economia, nesse caso, no setor cultural. (EARP, 2016). Além disso, é fundamental destacar aqui, que os recursos oriundos da renúncia fiscal pela Lei de Incentivo à Cultura são recursos públicos. Isto é, são partes do imposto de renda das empresas que deveriam ser repassadas ao governo, mas que, por meio legal deixam de ir para os cofres públicos, sendo assim, é um gasto governamental indireto (NOHARA; FIREMAN, 2016).

Ademais, é importante destacar que a aprovação dada a um projeto pelo Ministério da Cultura não implica em financiamento direto do projeto, mas apenas em uma autorização a captação do recurso. O Ministério da Cultura se limita em receber as propostas, conferir se as mesmas atendem as exigências legais e burocráticas e assim, aprovar ou não o projeto. Após aprovação, os proponentes devem então procurar a iniciativa privada em busca da firmação do patrocínio, cabendo ao querer das empresas decidir o que vai ser patrocinado ou não (NOHARA; FIREMAN, 2016). Ou seja, o Estado permite por meio dessa lei que a alocação de recursos públicos seja uma decisão tomada pelo setor privado.

Visto isso, dada importância que as políticas culturais possuem, entende-se que esse modo operante pode não ser tão benéfico para o Estado e por isso deve ser acompanhada de perto. Com isso, destaca-se a seguir questões do marco legal da Lei e das responsabilidades

do Estado para com as políticas culturais no Brasil, com o objetivo de elucidar a leitura dos dados no tópico seguinte.

4.1 Disposições gerais da Lei de Incentivo à Cultura

O direito a cultura no País está previsto no artigo 215 da Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil, da seguinte forma:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais (BRASIL, 1988).

Para cumprir essa garantia, a Carta Magna estabelece no parágrafo 3º do Artigo 216 que:

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais (BRASIL, 1988).

Portanto, o Estado garante a todos os brasileiros o pleno exercício dos direitos a cultura e o acesso às fontes culturais, além de se responsabilizar por criar mecanismos que incentivem a produção e o conhecimento dos bens e valores culturais. Nesse sentido, é possível afirmar que a Lei de Incentivo à Cultura é embasada na busca pelo cumprimento de uma garantia constitucional e que suas causas e consequências são responsabilidades do Estado.

Assim, cabe destacar alguns aspectos que estão no texto legal da Lei de Incentivo à Cultura (Lei n º 8.313, de 23 de Dezembro de 1991) para o melhor entendimento das problemáticas que serão levantadas no tópico seguinte. Dessa forma, destaca-se o artigo primeiro da Lei e seus incisos:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

- I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;
- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;

- VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - priorizar o produto cultural originário do País.

Com isso, cabe evidenciar ainda mais alguns pontos-chaves para esse estudo. Primeiramente, o caráter universal que a Lei traz com expressões como: a todos, sociedade brasileira, pluralismo e valor universal, mostrando que o mecanismo não irá diferenciar ou subjugar nenhuma forma de expressão cultural nacional. Além disso, o inciso II traz que a lei irá: “Promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais” (grifo nosso), ou seja, há uma clara recomendação e demonstração de preocupação, em lei, para com a grandiosidade do território brasileiro, de forma a se buscar uma boa distribuição dos seus efeitos para todas as regiões.

Ademais, cabe-se destacar uma questão importantíssima que é a dificuldade de mensuração do cumprimento de alguns desses incisos, principalmente dos incisos V, VII e VIII que por serem muito subjetivos não há uma forma de afirmar que seus objetivos estão sendo alcançados. Por fim, o inciso IX diz que a lei deve priorizar os produtos originários brasileiros, porém, em toda a lei não há nenhum mecanismo ou recurso que busque ou beneficie essa priorização.

Além disso, a Lei de Incentivo à Cultura possui outras imprecisões como, por exemplo, em relação aos seus beneficiários que não são categorizados, o que coloca grandes e renomados artistas disputando recursos com pequenas e novas iniciativas. Essa liberdade é na verdade um problema e segundo Guilherme (*et al*, 2018):

Aqui reside uma das maiores controvérsias da norma. A carência nos critérios de distinção permite que artistas consagrados, com patrimônio suficiente para investir em obras culturais, recebam valores astronômicos para custear seus interesses, valores estes que poderiam ser investidos em projetos culturais novos, oriundos de artistas ainda desconhecidos (GUILHERME *et al*, 2018, p. 224).

Como se percebe, é importante questionar essa liberdade e entender que seus efeitos podem não estar de acordo com os direitos e deveres do Estado para com a sua população vide contrato social. Dessa forma, as questões legais aqui destacadas embasaram a leitura dos dados no tópico seguinte, além de outros aspectos que são levantados com o

objetivo de conhecer qual a real variável que norteia a distribuição dos incentivos no território nacional.

4.2 Aspectos espaciais e orçamentários

A Lei n ° 8.313, de 23 de Dezembro de 1991 completará, em Dezembro de 2020, 29 anos de vigência. A Lei de Incentivo à Cultura, como já visto, não estabelece indicadores para aferição das metas e objetivos da lei, pelo contrário, o texto é amplo e subjetivo, dificultando o real conhecimento dos efeitos da Lei. Ademais, destaca-se a ausência de um estudo oficial por parte do Estado, que embora mantenha a lei vigente por tanto tempo, não tem como afirmar o sucesso ou não da mesma.

Contudo, há esforços por parte de cientistas sociais e acadêmicos em conhecer os resultados qualitativos e quantitativos desse incentivo governamental. Nesse sentido, esse estudo caracteriza como mais um desses esforços, de modo a contribuir com a atualização e construção desse conhecimento. As informações foram todas retiradas do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC), que é uma ferramenta do governo federal que funciona como base de dados com todas as informações a respeito dos projetos submetidos e aprovados pela lei.

Dentro do recorte temporal proposto, de 2010 a 2019, foram aprovados 58.460 projetos, totalizando um valor de projetos aprovados em aproximadamente 53 milhões de reais para todo o território brasileiro. Contudo, observando melhor a distribuição dos projetos é possível notar uma grande disparidade do número de projetos aprovados entre as regiões, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 1 – Distribuição dos projetos aprovados por região

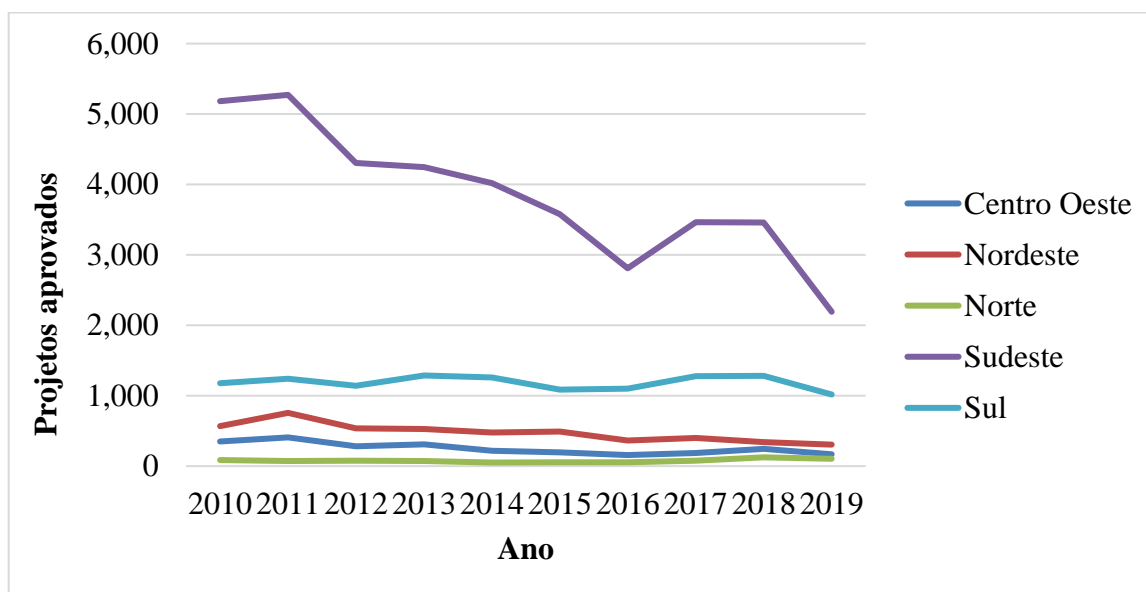
Região	Número de projetos aprovados (2010 - 2019)
Centro-Oeste	2.522
Nordeste	4.768
Norte	772
Sudeste	38.528
Sul	11.870
Total	58.460

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Assim, observa-se que somente as regiões Sul e Sudeste foram responsáveis por 85% dos projetos aprovados nessa década, além disso, chama-se atenção para a participação praticamente irrisória da região Norte. Visto que, é importante lembrar que a região Norte é a região que possui a maior concentração de povos indígenas do Brasil, com 34,7% do total de acordo com os dados do Censo de 2010. Portanto, cabe aqui destacar que a região que concentra o maior percentual dos povos originários brasileiros e que lutam pelo mantimento da sua cultura seja também a região que possui a menor participação em incentivos da Lei que se propõe a defesa da cultura nacional.

Ademais, buscando investigar se essa disparidade entre as regiões poderia ser um fenômeno eventual ou dado pela preferência de alguma das três gestões que estiveram à frente do governo federal durante essa década, abre-se a distribuição temporal do número de projetos aprovados por região, como mostra o gráfico seguinte:

Grafico 1 – Distribuição temporal dos projetos aprovados por região



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Dessa forma, é possível enxergar a grande distância que a Região Sudeste mantém das demais regiões em todos os anos, não sendo um evento casual, mas sim a manutenção de uma lógica hegemônica. Ainda que se note uma diminuição do número de projetos aprovados na linha temporal da região Sudeste, percebe-se também que não há um aumento por parte de nenhuma outra região, que se mantiveram constantes ao longo da década.

Além disso, essa disparidade dar-se-á não somente em número de projetos aprovados, mas também, como seria de se imaginar, na captação de recursos, que se distribui da seguinte forma:

Tabela 2 – Distribuição dos valores aprovados por região

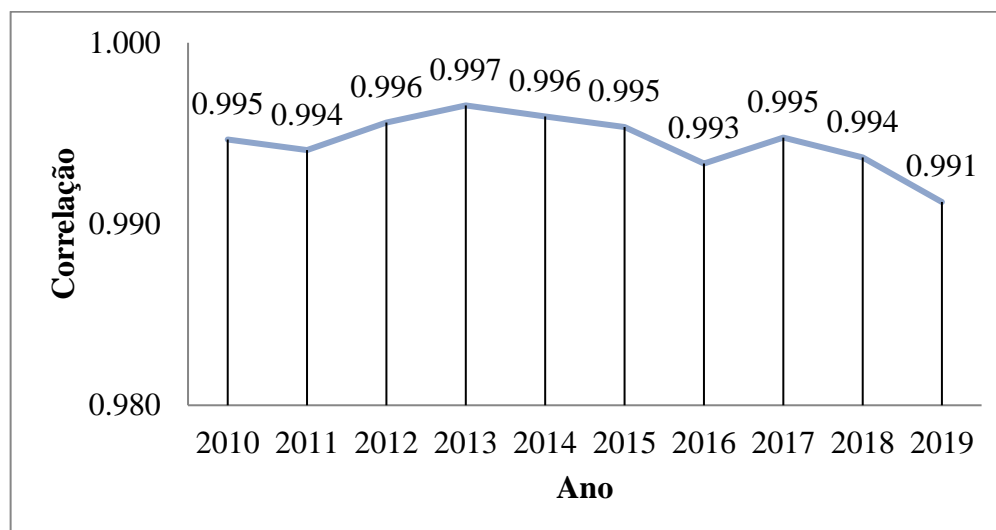
Região	Valor aprovado por região (2010 - 2019)	
Centro-Oeste	R\$	1.976.384.296,88
Nordeste	R\$	3.566.719.361,87
Norte	R\$	517.381.083,39
Sudeste	R\$	40.398.161.359,63
Sul	R\$	6.453.863.277,80
Total	R\$	52.912.509.379,57

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Assim, conhece-se que apenas a região Sudeste concentrou 76% de todo o recurso captado pela Lei do Incentivo à Cultura na última década, seguindo pela região Sul com 12%, depois o Nordeste com 7%, o Centro-Oeste com 4% e por fim, o Norte com 1%. Agrega-se a isso o conhecimento de que na participação cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), principal indicador econômico do país, essa mesma ordem se mantém. De acordo com o estudo do Sistema de Contas Regionais de 2017 – publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2019 – o Sudeste é a região mais rica do Brasil, sendo responsável por 52,9% do PIB brasileiro, seguido das regiões Sul (17%), Nordeste (14,5%), Centro-Oeste (10%) e Norte (5,6%).

Visto isso, em prol de investigar melhor essa relação, recorre-se à ferramenta estatística chamada de Coeficiente de Correlação de Pearson, que é uma medida de associação linear entre variáveis dada por uma escala que varia de -1 a 1, na qual o sinal indica uma relação positiva ou negativa e o valor sugere a força da relação entre as variáveis (FILHO, 2009). Dito isso, utilizando-se dessa medida associativa, calculou-se esse coeficiente para a relação entre o PIB das regiões brasileiras e o valor recebido em incentivo pelas mesmas no mesmo período, obtendo-se o seguinte gráfico:

Gráfico 2 – Correlação entre o PIB das regiões e valor recebido em incentivo pelas regiões



Fonte:Elaboração própria com base nos dados do SALIC e do IBGE, 2020.

Como mostra o gráfico acima, a relação esteve em todos os anos muito próxima de 1, ou seja, há uma relação fortíssima entre as duas variáveis. Diante disso, é possível se fazer duas interpretações. A primeira é que as regiões mais ricas, portanto, com o maior PIB, são mais bem estruturadas e capacitadas para todas as etapas que envolvem o desenvolvimento dos projetos e, por isso, também são as regiões mais beneficiadas com os incentivos. A segunda é que as regiões mais ricas e com maior concentração de capital atraem os maiores renunciadores fiscais, visto que, como já discutido nesse estudo, as empresas através do marketing cultural buscam a maior quantidade possível de ganhos com os incentivos, e, portanto, concentram suas atenções para as regiões com maior riqueza.

Além disso, buscando enxergar mais minuciosamente a distribuição dos incentivos, organizou-se os dados por região para ser possível a visualização do desempenho de todos os estados do Brasil. Iniciando pela região Nordeste se tem a seguinte distribuição:

Tabela 3 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Nordeste

UF	Quantidade de projetos incentivados	Soma dos valores incentivados
AL	63	R\$ 28.095.493,96
BA	1651	R\$ 1.323.110.090,20
CE	1103	R\$ 601.279.339,92
MA	181	R\$ 148.614.005,86
PB	241	R\$ 116.508.175,06
PE	1093	R\$ 1.078.562.627,94
PI	132	R\$ 59.538.778,18

RN	202	R\$ 162.916.861,54
SE	102	R\$ 65.653.495,97
TOTAL	4768	R\$ 3.584.278.868,63

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Como mostra a tabela, há uma grande diferença entre as unidades federativas do Nordeste tanto no número de projetos, como na soma dos valores incentivados. Destacam-se os números da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, que são muito superiores aos dos demais estados, sendo responsáveis por mais de dois terços dos números da região. Ademais, cabe destacar a tímida participação do estado do Alagoas, sendo responsável por apenas 1% dos projetos incentivados no Nordeste.

Na região Norte do País a distribuição se apresenta da seguinte forma:

Tabela 4 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Norte

UF	Quantidade de projetos incentivados	Soma dos valores incentivados
AC	19	R\$ 7.012.882,07
AM	200	R\$ 146.623.973,08
AP	23	R\$ 9.626.528,49
PA	377	R\$ 287.047.176,97
RO	60	R\$ 36.289.307,53
RR	13	R\$ 5.422.636,34
TO	80	R\$ 25.358.578,91
TOTAL	772	R\$ 517.381.083,39

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Assim, percebe-se que na região Norte também há uma grande diferença entre os números de cada estado, que ficam concentrados nos estados do Pará e do Amazonas. Além disso, os estados de Roraima, Amapá, Acre e Rondônia são os quatro estados que menos obtiveram projetos incentivados de todo o Brasil. Com esses dados, chama atenção, como já destacada, a baixíssima participação de toda a região, que em dez anos obteve menos de mil projetos aprovados e, aproximadamente, apenas meio milhão de reais.

Na região Centro-Oeste a distribuição deu-se assim:

Tabela 5 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Centro-Oeste

UF	Quantidade de projetos incentivados	Soma dos Valores incentivados
DF	1219	R\$ 1.202.017.585,19

GO	829	R\$ 479.280.722,63
MS	181	R\$ 117.425.117,83
MT	293	R\$ 177.660.871,23
TOTAL	2522	R\$ 1.976.384.296,88

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Nota-se então, que, no Centro-Oeste, o Distrito Federal é a unidade federativa com o maior número de projetos incentivados, sendo responsável por mais da metade de todo o valor captado em incentivo na região na última década.

Na região Sudeste se tem a seguinte distribuição:

Tabela 6 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Sudeste

UF	Quantidade de projetos incentivados	Soma dos valores incentivados
ES	545	R\$ 383.574.337,95
MG	6948	R\$ 5.360.859.475,62
RJ	12.227	R\$ 13.227.564.038,95
SP	18.808	R\$ 21.426.163.507,11
TOTAL	38528	R\$ 40.398.161.359,63

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Como mostra a tabela, os valores de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais são bem superiores aos valores de todos os outros estados do Brasil. Principalmente da unidade federativa de São Paulo que, nesses dez anos, concentrou mais incentivos que as regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul somadas.

Por fim, na região Sul a distribuição apresenta-se da seguinte forma:

Tabela 7 – Distribuição de projetos e valores incentivados no Sul

UF	Quantidade de projetos incentivados	Soma dos valores incentivados
PR	3798	R\$ 2.220.193.073,47
RS	5105	R\$ 2.779.982.777,81
SC	2967	R\$ 1.453.687.426,52
TOTAL	11870	R\$ 6.453.863.277,80

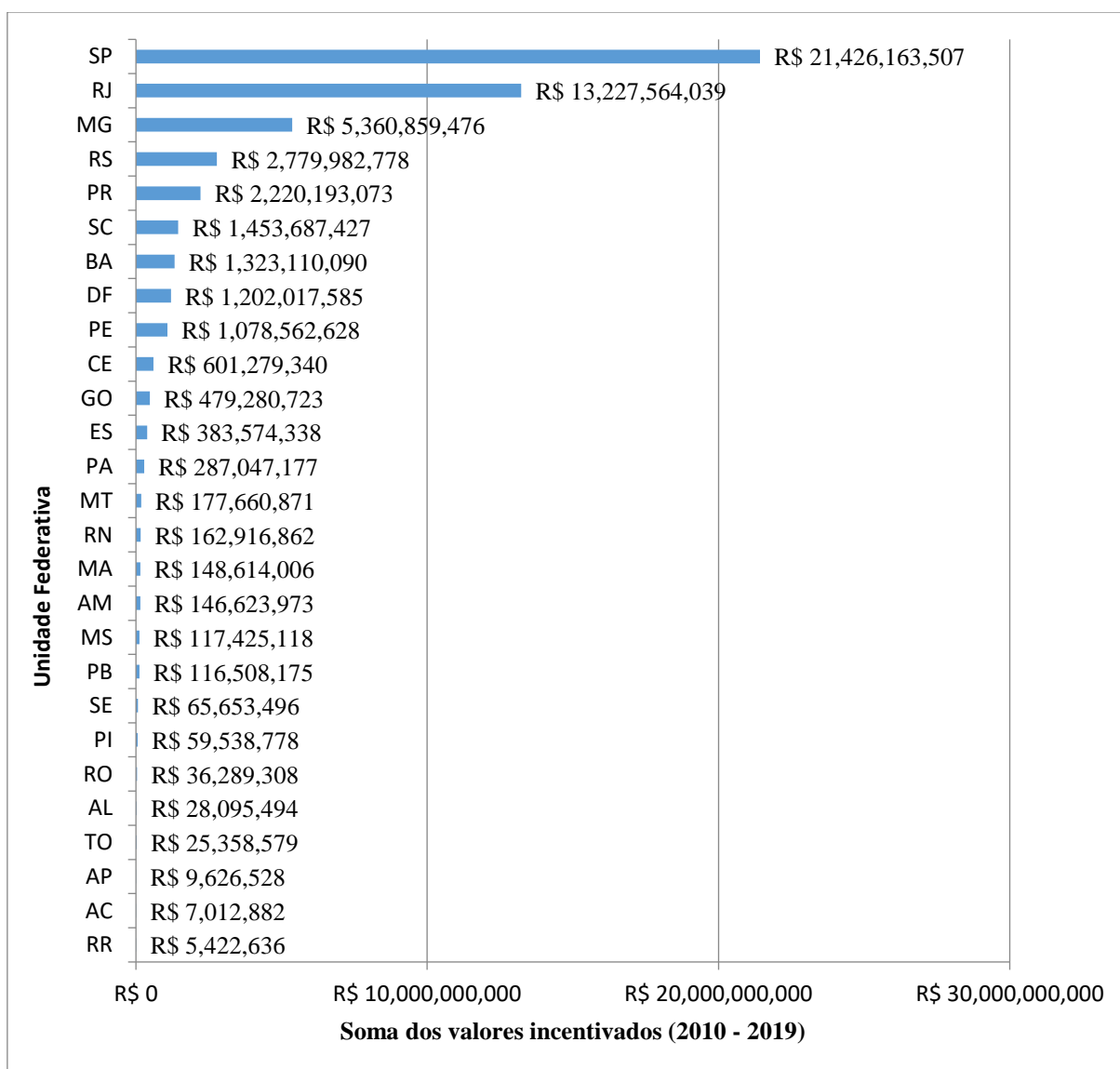
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Assim, a região Sul se caracteriza como a região que apresentou a menor diferença entre seus próprios estados, com todas as unidades federativas apresentando uma grande quantidade de projetos aprovados. Além disso, evidencia-se que a região, com apenas

três estados, recebeu mais incentivos que todos os 20 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somadas.

Diante de tudo isso, é possível afirmar que a concentração dos incentivos não é uma questão casual, mas sim, que há uma hegemonia mantida pelos estados da região Sudeste de concentração desses recursos. Isso fica mais claro ainda no seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Soma do valor total incentivado em cada unidade federativa

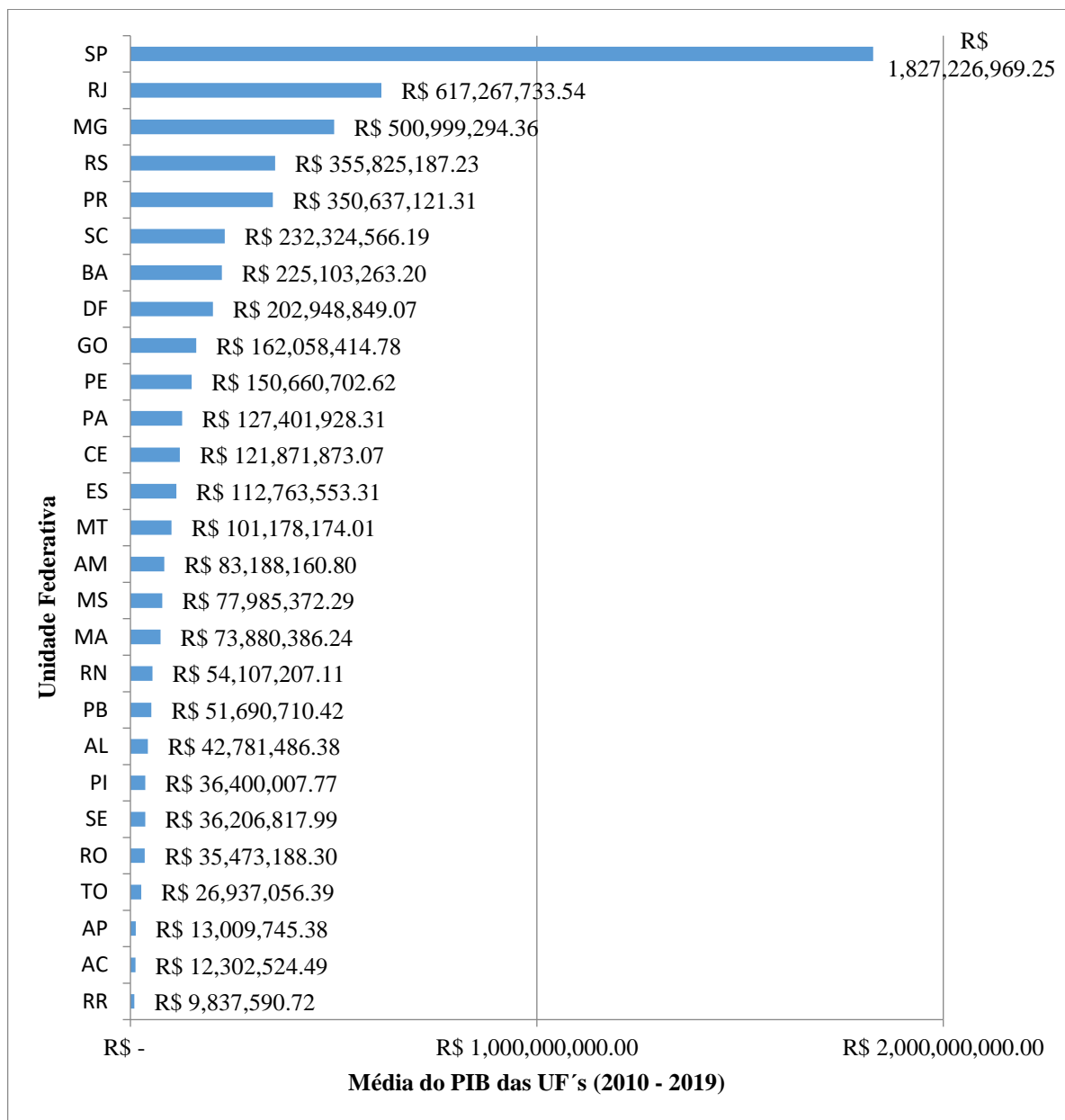


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Observa-se, assim, o quão dominante e desigual foi a concentração de recurso pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais ao longo da década. Ademais,

salienta-se a possibilidade dessa concentração não ser dada ao acaso, visto que, calculando a média do PIB das unidades federativas entre 2010 e 2019 obtém-se a seguinte distribuição:

Gráfico 4 – Média do PIB das unidades federativas de 2010 a 2019



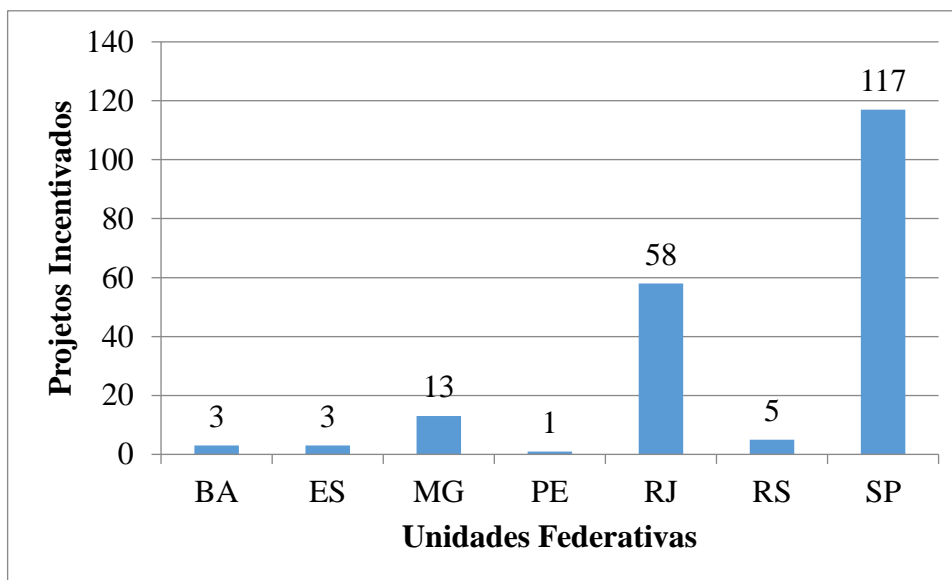
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE, 2020.

Dessa forma, observa-se que as oito primeiras unidades federativas – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, Bahia e o Distrito Federal – que mais obtiveram incentivos, foram também as oito unidades federativas que obtiveram a melhor média do PIB de 2010 a 2019. Assim como, o mesmo acontece com o grupo da parte de baixo, – Roraima, Acre, Amapá, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Piauí e

Alagoas – foram as unidades federativas com a pior média do PIB e também as que menos receberam incentivos da Lei de Incentivo à Cultura.

Outro indicativo dessa concentração é uma análise dos 200 maiores projetos incentivados durante a década, como mostra a tabela a seguir:

Gráfico 5 – Distribuição por UF dos 200 maiores projetos aprovados de 2010 a 2019



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do SALIC, 2020.

Assim, destaca-se a presença de todos os estados da região Sudeste, dois estados da região Nordeste, com apenas quatro projetos, um estado da região Sul e nenhum estado da região Norte. Outro ponto, é que em caso da leitura extensa da lista tem-se que não há nenhum outro estado além de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul entre os 100 maiores projetos da década, apenas o centésimo trigésimo oitavo (138º) projeto é de outro estado fora esses.

Dessa forma, percebe-se uma hegemônica e evidente concentração dos recursos incentivados na região Sudeste. Ademais, constata-se também, através da relação com o PIB, que o fator econômico, ou seja, o poder do capital é determinante para a retenção dos incentivos. Assim, relacionando com o conhecimento construído ao longo do presente estudo, entende-se que há distorções no desempenho da lei e que fatores não legais estão sendo mais determinantes que os princípios e objetivos da Lei de Incentivo à Cultura.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma ideia, de grande interesse para diversos atores, que se veja o Estado como incapaz de lidar com todas as questões socioeconômicas de uma nação, para que assim, se aposte na iniciativa privada como a dimensão capaz de superar os problemas sociais. Assim, a Lei de Incentivo à Cultura, tal como se encontra, encaixa-se completamente nessa ideia e transforma o campo cultural em um local de disputa de estratégias comerciais entre as empresas. Ademais, a lei permite que as empresas abatam mais impostos do que seus próprios esforços e juntamente com a negligência dos governos, resultem em uma relação onerosa para o Estado.

Além disso, o Brasil é um país de dimensões continentais com significativa diversidade étnica e regional resultando em uma disputa na qual os setores populares e tradicionais são os mais afetados. A incapacidade do capitalismo de incluir toda a população ou todas as suas manifestações culturais resulta em um desenvolvimento desigual que desloca o que não é do interesse do capital para as margens do sistema hegemônico.

A competição é uma característica do sistema capitalista que tende para a hegemonia, afinal apenas os mais fortes sobreviveram. O que ocorre então e que nem todos os projetos que conseguem o certificado da Lei encontram patrocínio, dado que o incentivo é mais facilmente captado por aqueles projetos que possuam alto valor de retorno, com forte apelo comercial de marketing e criação de um valor simbólico nas massas. Ou seja, o mecenato, pela lógica do mercado, centraliza os recursos nos principais eixos econômicos do país, sua visibilidade é maior, não se importando com fortalecer a sustentabilidade do mercado cultural ou com a sua democratização.

Dessa forma, a política cultural não pode ser reduzida a mera política de financiamento e não pode estar sujeita a lógica do mercado. Para isso, o Estado deve retornar as responsabilidades definidas nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal e retomar as suas funções de planejador, regulador e fiscalizador das políticas culturais, visto que está claro que atribuir ao mercado tais funções ocasiona em prejuízos de má distribuição dos recursos diante do território nacional, prejuízo para segmentos culturais de áreas de desinteresse do *marketing* empresarial e uma elitização da cultura no Brasil.

A Lei de Incentivo à Cultura falha ainda na sua subjetividade e carência da determinação de uma metodologia exata a ser seguida que democratize e não permita esses abusos do mercado. E não se trata aqui de condenar o mercado, é sabido que as empresas atuam visando o lucro e as opções mais rentáveis, se trata aqui da Lei não permitir que isso

seja mais importante que o desenvolvimento cultural da sua nação. Necessita-se então melhorar os critérios e objetivos da Lei visando acabar com as distorções e dar mais garantias que os incisos propostos serão cumpridos pelas empresas.

Tudo isso, clama por uma visão mais orgânica, sistêmica e integral da área cultural, algo que vá além da “espetacularização” de grandes eventos únicos, mas que não deixam legado nenhum para o local. São necessárias políticas públicas que se contraponham a hegemonia neoliberal e a formação de grandes monopólios. Deve-se buscar a elaboração de um plano de longa duração, que devolva aos artistas a confiança das ações do Estado e que seja capaz de formar uma plateia crítica que questione os privilégios dominantes.

Por fim, destaca-se a contribuição que o curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará pode oferecer na perspectiva de formar profissionais que ocupem as posições estratégicas para o desenvolvimento e análise de políticas cada vez mais capazes de promover um desenvolvimento com equidade, não somente na área cultural, mas para todo o País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Maria Armanda do Nascimento. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Tempo soc.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 177-193, Nov. 2003 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 Jun. 2020.

BELEM, Marcela Purini; DONADONE, Julio César. A Lei Rouanet e a construção do “mercado de patrocínios culturais”. **NORUS** Vol. 01 nº 01 janeiro-junho/2013. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:qIg8IJhfO8AJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 23 Jun. 2020.

BERLITZ, Paulo Ricardo. Aspectos históricos do mecenato cultural incentivado, 2013. **JUS.com.br**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25092/aspectos-historicos-do-mecenato-cultural-incentivado>. Acesso em: 11 Jun. 2020.

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo , v. 15, n. 2, p. 73-83, Apr. 2001 .Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 Jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 Jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.505, de 2 de Julho de 1986**. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7505.htm. Acesso em: 17 Jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm. Acesso em: 17 Jun. 2020.

BRASIL. **Ministério da Cultura**. Política Nacional de Cultura. Disponível em: <http://187.0.209.89/bitstream/20.500.11997/7834/1/753%20Politica%20nacional%20de%20cultura%201975.pdf>. Acesso em: 28 Jun. 2020.

CANEDO, Daniele. “Cultura é o que?” – Reflexão sobre o conceito de cultura e a atuação dos poderes públicos. **V ENECULT** - Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura em 2009. Faculdade de Comunicação/UFBA, Salvador-Bahia-Brasil. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2009/19353.pdf> . Acesso em: 02 Mai. 2020.

CANOTILHO, José J. Gomes. Estado de direito. 1999. Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:FS5OEvDfuSQJ:scholar.google.com/&hl=pt-BR&lr=lang_pt&as_sdt=0,5. Acesso em: 10 Jun. 2020.

CITÓ, Renan Brasil Cavalcante. A formação das políticas culturais no Brasil: colonização, institucionalização e ajuste neoliberal. VIII Jornada Internacional Políticas Públicas em Agosto de 2017. **UFMA**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo3/aformacaodaspolicasculturaisno-brasilcolonizacaoinstitucionalizacaoeajusteneoliberal.pdf>. Acesso em: 10 Jun. 2020.

COELHO, Teixeira. Dicionário Crítico de Política Cultural. **Editora Iluminuras Ltda.** 1997. Disponível em: https://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Coelho-Dicionario_critico_de_politica_cultural.pdf. Acesso em: 19 Jun. 2020.

DURAND, José Carlos Garcia; GOUVEIA, Maria Alice; BERMAN, Graça. Patrocínio empresarial e incentivos fiscais a cultura no Brasil: análise de uma experiência recente. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 38-44, Dec. 1997. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901997000400005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 Jun. 2020.

DURAND, José Carlos. Política e gestão cultural nos USA e Europa. **EASP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e publicações**. Relatório de Pesquisa nº 13/2000. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3215/Rel13-2000.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 Jun. 2020.

EARP, Fabio & Estrella, Luiz. (2017). Evolução do Mecenato no Brasil: os valores movimentados através da Lei Rouanet despidos do véu da inflação (1996-2014). **Políticas Culturais em Revista**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/313493970_Evolucao_do_Mecenato_no_Brasil_os_valores_movimentados_atraves_da_Lei_Rouanet_despidos_do_veu_da_inflacao_1996-2014. Acesso em: 25 Mai. 2020.

FERNÁNDEZ, Xan M. Bouzada. Fincancia cerca del origen y genesis de las politicas culturales occidentales: Arqueologías y derivas. **O público e o privado** - Revista do PPG em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará – UECE, Nº 9 - Janeiro/Junho de 2007. Disponível em: <http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=view&path%5B%5D=163&path%5B%5D=237>. Acesso em: 20 Mai. 2020.

GUILHERME, Caroline Akemi Kikukawa; ISSAYAMA, Eric Catelan Yano; FEITAL, Wallace Sabino de Souza; SILVA, Cristiane Aparecida da. Estado e cultura – uma análise jurídica à Lei Rouanet. **Revista Juris UniToledo**, SP, v. 03, n. 04, p.221-231, out./dez. 2018 Disponível em: <http://ojs.toledo.br/index.php/direito/article/view/2844>. Acesso em: 25 Mai. 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Trad. Francisco G. Heidemann. **RJ: Elsevier**, 2013. IBGE. Sistema de contas regionais: Brasil : 2017. **IBGE, Coordenação de Contas Nacionais, 2019**. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101679>. Acesso em: 10 Mar. 2020

LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. A estetização do mundo: viver na era do capitalismo artista. **Editora Companhia das Letras**, 27 de abr. de 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=8JwkCQAAQBAJ&lpg=PP1&hl=pt-BR&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 11 Jun. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. FIREMAN, Ana Luiza Azevedo. Desenvolvimento pelo incentivo à cultura: papel da arte e vicissitudes da utilização da Lei Rouanet, 2016. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6811078>. Acesso em: 15 Jun. 2020.

PITOMBO, Mariella. Uma agenda cultural para o desenvolvimento humano: o papel das agências multilaterais na formulação das políticas culturais. **Siete cátedras para la integración**, Convenio Andrés Bello (Colômbia), em 2005. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/Artigos/Mariellaumaagenda.pdf>. Acesso em: 18 Jun. 2020.

PITOMBO, Mariella. Narrativas tecidas, novas metafísicas: o papel das Agências Multilaterais na produção de sentido para a esfera cultural. **III ENECULT** – Encontro de Estudos Multidisciplinares em Cultura, 2007. FCOM/UFBA. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/enecult2007/MariellaPitombo.pdf>. Acesso em: 18 Jun. 2020.

REIS, Paula Félix dos. Estado e políticas culturais. **Fundação Casa de Rui Barbosa**. Disponível em: http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/palestras/Políticas_Culturais/II_Seminario_Internacional/FCRB_PaulaFelixReis_Estado_e_políticas_culturais.pdf. Acesso: 10 Jun. 2020.

RUBIM, Antonio Albino Canelas. Panorama das políticas culturais no mundo: Invenção contemporânea das políticas culturais. **EDUFBA**, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7660>. Acesso em: 17 Jun. 2020.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; BAYARDO, Rubens. Políticas Culturais na Ibero-América. **EDUFBA**, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ufba/157/4/Pol%c3%adticas%20culturais%20na%20Ibero%20-%20Am%c3%a9rica.pdf>. Acesso em: 15 Jun. 2020.

SANTOS, Fernando Burgos Pimentel dos. Política Cultural no Brasil: Histórico de Retrocessos e Avanços Institucionais. **XXXIII EnANPAD**. São Paulo, setembro de 2009. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS3105.pdf>. Acesso em: 20 de Jun 2020.

SECCHI, Leonardo. Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. **São Paulo: Cengage Learning**, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328566053_Leonardo_Secchi_Analise_de_Políticas_Publicas_Diagnostico_de_Problemas_Recomendacao_de_Solucoes_Sao_Paulo_Cengage_Learning_2016. Acesso em: 12 de Jun. 2020.

SERRA, Karen KappaunTheobald. A região nordeste do Brasil: uma análise da governança do fundo constitucional de financiamento do nordeste (FNE) a partir das instituições relacionadas à política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). 2018. 100f. - Monografia (Graduação) - **Universidade Federal do Ceará**, Centro de Ciências Agrárias, Curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/39333>. Acesso em: 12 Mar. 2020

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dec. 2006 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 Jun. 2020.

UNESCO. Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural em 2002. **UNESCO**, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Disponível em: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf. Acesso em: 19 Jun. 2020.