

(Re)Discutindo Fomento e financiamento: Compartilhar responsabilidades para cidades melhores

José Oliveira Junior

Iniciaremos aqui uma série de três textos sobre o tema do financiamento da cultura, para ajudar nas reflexões sobre o momento que vivemos e para clarear quais caminhos e desafios temos pela frente. O assunto é tão delicado, complexo e importante para a promoção da diversidade que precisa ser apresentado sob diversas ópticas de modo a compreender melhor tudo que o cerca. Começaremos por tratar da “ampliação da discussão”.

Em estudo anterior sobre fomento e financiamento¹ (OLIVEIRA Jr, 2011, 116-122) pontuamos sobre o desafio de compartilhar responsabilidade para cidades melhores. Naquela ocasião, desenvolvemos a conceituação de três princípios de financiamento da cultura (Público, privado, fomento), passando pelo estudo de diversos modelos de financiamento pelo mundo, para contribuir criticamente para o debate sobre este tema. Quase cinco anos depois de começarmos a escrever aquele texto, queremos retomar um apontamento nele presente para aprofundá-lo, dada sua atualidade:

O que o investimento público pode e deve garantir e o que o investimento privado efetivamente financia [...] falar em fomento e financiamento não pode resumir-se a discutir quanto cada esfera do poder público vai investir em cultura, saúde, defesa ou agricultura. É importante que o quanto seja colocado em pauta como item importantíssimo, mas a pauta vai além de valores financeiros e toca outra natureza de “valores” (OLIVEIRA Jr, 2011, p.122-123)

Além da percepção da crise de viabilização que vivemos no país atualmente, com tanta discussão sobre o fim de recursos de algumas leis estaduais, dos critérios de aprovação ou de priorização, de que alguns empreendedores são mais beneficiados, as discussões principais ainda precisam entrar efetivamente na pauta: Quais devem ser as prioridades do estado? Como conciliar o interesse público com os diversos interesses legítimos de uma

¹ Disponível em <http://observatoriodadiversidade.org.br/site/?wpdmdl=5675>,

produção cultural cada vez mais pujante no país, se não houver recursos suficientes? Se a Cultura deve ser garantida como direito básico do cidadão, como tratar a questão sob a perspectiva do financiamento vacilante entre princípio público e princípio privado (que, no geral, acontece no mecanismo de renúncia fiscal)?

Convocamos uma abordagem de BARROS (2010) que utilizamos àquela época para uma imagem mais clara de como queremos desenvolver a presente provocação:

Vocês imaginariam uma escola que só abriria e teria um professor em sala de aula se uma empresa patrocinasse aquele professor ou aquela aula? Vocês imaginariam um leito de hospital que só estaria aberto a alguém se houvesse uma empresa ou uma lei de incentivo que patrocinasse e colocasse nele uma placa dizendo que esse leito é patrocinado pela lei de incentivo à saúde? Mas é assim que a cultura vive hoje. E não é assim que vamos encontrar o lugar da cultura no desenvolvimento[...] Projetos são meios, não são fins. (BARROS, 2010, p.16)

Não queremos tomar o momento atual como “momento de crise”, mas como momento de explicitação dos problemas que talvez tenham ficado ocultos pelos resultados positivos da atividade econômica, que significaram aportes razoáveis de recursos para diversas cidades. Se pensarmos bem, as capitais e grandes cidades estão vivendo agora a escassez que a maioria das cidades do interior vive desde sempre.

O que hoje chamamos problema (representado em frases que ouvimos entre artistas e agentes culturais “acabaram os recursos da lei estadual”, “tem alguns proponentes que concentram a aprovação e captação de recursos”, “na lei federal os maiores beneficiados são do eixo rio-são Paulo”) apenas oculta as reais questões que precisam ser enfrentadas. Talvez por medo eleitoral de tomar medidas impopulares mas que recolocassem o interesse público no centro das preocupações do estado com a cultura, deixamos quase vinte anos as coisas como estão no modelo de financiamento da cultura.

Falamos em vinte anos tomando como base a aprovação do acréscimo do parágrafo no artigo 18 da lei federal de incentivo à cultura, o qual deu 100% de dedução para projetos de determinadas áreas. Este ponto, inclusive, é um dos principais em pauta na alteração proposta pelo PROCULTURA. Enquanto no âmbito federal a tentativa é definir 100% de

dedução apenas para propostas que atendam especificamente às prioridades traçadas pelo CNPC (Conselho Nacional de Política Cultural) e pelo PNC (Plano Nacional de Cultura), no âmbito estadual em Minas Gerais, por exemplo, a tentativa de alguns anos e que se tornou realidade foi em outra direção, reduzindo a participação própria da empresa para patamares que se aproximam da dedução integral (patamares de 5%, 3% e 1%).

Foram feitas diversas propostas quando da discussão desta alteração de dispositivos da legislação existente. Uma delas propunha que se mantivesse o percentual de 20% de participação própria da empresa e este valor fosse aplicado diretamente no Fundo Estadual de Cultura. Outra propunha que o percentual menor de participação própria acontecesse somente no interior do estado e em situações específicas.

Independente da validade ou não destas propostas, a situação ainda é a mesma: não discutimos o modelo de financiamento, mas apenas dispositivos dos mecanismos. Estamos falando de algo como tinta nova em pintura velha, remendo novo em roupa velha. Uma análise dos números globais da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (LEIC) e o Fundo Estadual de Cultura (FEC) entre 2009 e 2013 aponta um problema que nos ajuda a pensar nas reais preocupações que deveriam nos orientar.

A diferença gritante entre o montante aplicado pelo estado por meio de renúncia fiscal e por meio do Fundo de Cultura deixa transparecer que, antes de simplesmente pontuarmos que o recurso disponível por meio da renúncia fiscal para o ano de 2014 terminou em Março, deveríamos nos perguntar se a priorização feita pelo ente federado é a que melhor atende ao interesse público. (A título de exemplo, a análise é relativa ao estado, mas aplica-se quase da mesma forma também à lei federal de incentivo à cultura):

Vale ressaltar que, enquanto o orçamento do Estado vem aumentando ano a ano (14,37% de 2009 para 2010; 18,77% de 2010 para 2011; 15,50% de 2011 para 2012), o referente à cultura diminui à média de 0,01% ao ano [...] A Lei Estadual de Incentivo à Cultura teve suas variações quase sempre positivas ano a ano [...] entre 2009 e 2013, a cada R\$ 1,00 investido através de Fundo Estadual de Cultura houve R\$ 11,42 investidos por meio da renúncia fiscal. (BARROS, José Márcio, OLIVEIRA Jr, José, 2013, p.240)

Temos dois elementos pontuados aqui: o orçamento do estado e a renúncia fiscal destinada à cultura do estado (o orçamento para a cultura não considera os valores de renúncia fiscal, que aparecem no capítulo da LOA – Lei Orçamentária Anual relativo às deduções fiscais). O recurso de renúncia fiscal destinado à Cultura no estado de Minas Gerais durante o período 2009-2013 é 11 vezes superior ao destinado ao Fundo, segundo números da Secretaria de Estado de Cultura: foram R\$ 23.135.384,60 para o FEC enquanto a LEIC teve R\$ 264.329.868,00.

Mais que simplesmente apontar que a Lei Estadual de Incentivo à Cultura teve problemas, deveríamos nos perguntar “*a quem se destina este mecanismo e qual o objetivo de sua criação*”? No perfil privado de financiamento, onde se enquadra a renúncia fiscal, como citado anteriormente, o principal motivador é atender às estratégias comerciais do possível financiador.

Qual o tamanho do setor profissionalizado das artes? Quem tem uma atividade (artística, formativa, etc) que se enquadre no perfil que ajude as empresas a venderem mais ou a manter mais seus clientes? Pode parecer estranho, mas esta é a lógica de quem se utiliza do mecanismo de incentivo da renúncia fiscal para a dedução de impostos a pagar.

Guardadas as devidas proporções, o investidor está no seu papel (e no direito garantido por legislação, diga-se de passagem) e não é responsável pelo processo, apenas o utiliza. As instituições privadas, numa análise simplificadora, não se sentem na obrigação de atender o interesse público. Tal função caberia ao Estado (sejam legisladores ou técnicos do executivo).

Não vamos entrar no mérito dos projetos apoiados por empresa A ou empresa B, porque isto é consequência do mecanismo, que convida empresas a participar do financiamento, mas queremos pontuar que estes são os elementos principais para compreender esta intrincada fórmula: Até onde é dinheiro público e até onde a perspectiva do interesse público prevalece num ambiente marcadamente orientado pelo mercado? Será que não é o caso de o Estado brasileiro parar de deixar para depois esta discussão tão fundamental sobre prioridades e onde a cultura está em meio a elas?

Ao deslocar a maior responsabilidade de financiamento da Cultura e da Arte aos mecanismos de renúncia fiscal, o Estado está aceitando (ou até induzindo) que a definição

final da utilização da maior parcela de recursos públicos para a cultura seja das empresas financiadoras. É ponto pacífico, não há discussão sobre isto. (e nem é a empresa a “vilã” da vez. Se há alguma distorção, ela acontece por causa de equívocos de origem da legislação).

O mecanismo da renúncia fiscal neste ponto demonstra a fragilidade do modelo de financiamento a cultura que vamos mantendo: estando ao sabor dos mercados financeiros, dos resultados das empresas, os artistas e o próprio estado viram reféns de uma situação que poderia muito bem ser equilibrada pelo estado.

O período de 2009 até hoje ainda sente os reflexos da grande crise financeira global. Ela derrubou não só as bolsas de valores ou os investimentos de uma parte específica do mundo. A lógica que rege a atualidade inter-relaciona pessoas, estados e instituições de tal modo e centra tanta energia em sustentar modelos que privilegiam resultados e ativos financeiros que podem desestabilizar quem depende das oscilações de mercado. É o caso da cultura e outras áreas correlatas que padecem da mesma falta de visibilidade e atenção, como o esporte e a ciência e tecnologia, só para citar dois exemplos claros.

Qualquer saída encontrada para o mecanismo da renúncia fiscal será um paliativo (como criar obrigações específicas para quem quiser investir através do mecanismo, escalonar as deduções de acordo com o perfil dos projetos, etc). Válido para os problemas imediatos que se nos apresentam, mas sem entrar ainda na discussão real do modelo de financiamento da cultura como um todo.

Além de discursos sobre democracia, sobre distribuição das migalhas destinadas no orçamento por diversas esferas governamentais, mudanças pontuais aqui e acolá, o ideal seria amadurecer de vez a discussão e buscar soluções de longo prazo, alterando as bases e os valores (não-financeiros) que regem a formulação das políticas públicas de financiamento da cultura.

Caminhos

Mas, além de se refletir sobre a participação do Estado, de como aperfeiçoar mecanismos e modelos de financiamento da cultura, queremos colocar outro ponto para balizar a discussão: qual a participação do cidadão e dos próprios artistas? As estruturas atuais podem parecer democráticas ao defender a gratuidade com o que é financiado com

recursos públicos (e em muitos casos é fundamental que aconteça), mas não se forma perspectiva de longo prazo para que os cidadãos criem costume de pagar por ações artísticas. Quando o artista (ou grupo) perde seus “patrocinadores” o que fará? Como irá manter sua atividade profissional?

Em paralelo aos aperfeiçoamentos institucionais e legais do estado brasileiro no tocante aos marcos regulatórios para o financiamento da cultura, seria importante estimular aproximação de artistas e grupos com seus públicos, criar planos de bilheteria e levantamento de recursos por meio da atuação direta ou em mecanismos alternativos, compartilhamento de despesas para manutenção de espaços de ensaio/funcionamento que sirvam a mais de um grupo, entre tantas outras alternativas.

Falamos aqui de incluir um processo continuado de formação de públicos para grupos e artistas que sejam alternativas dos grupos, independente das amarras do estado. Isto não exclui a atuação na frente do aperfeiçoamento, de buscar as fontes oficiais de recursos que temos, mas a atenção a estes outros desenhos de financiamento pode ser uma saída autêntica e auxiliar a descortinar outros panoramas para a arte e a cultura.

Se pensarmos que, para diversas atividades, o Estado brasileiro se debruçou seriamente e buscou saídas concretas e estruturais (sem discutirmos aqui se são válidas ou não) como nos mecanismos criados para manter o sistema bancário em caso de quebra, nos sistemas de resseguros, que garantem seguradoras, nas propostas de alteração das alíquotas de IPI para garantir a manutenção de empregos nas fábricas e no comércio pelo país, ou ainda na alocação de recursos para algumas áreas como o ministério das áreas militares, temos de onde partir para argumentar que o Estado brasileiro poderia mudar seu posicionamento para com a cultura.

Se o setor cultural fosse considerado minimamente como prioridade, as soluções no âmbito do legislativo ou do executivo apareceriam, com certeza, como nos casos dos bancos, dos seguros ou das reduções tributárias específicas ou na necessidade de mudanças no orçamento federal para acomodar a aquisição de um novo porta aviões ou novos caças, entre dezenas de outros exemplos. Não vamos aqui discutir estes pontos, estamos os usando apenas como exemplos de discussões e encaminhamentos dos gabinetes para resolver situações muito concretas.

Antes de discutirmos as questões que estão na superfície, como regras de funcionamento do mecanismo A ou B, se o empreendedor X recebeu mais que o empreendedor Y, seria necessário discutir de forma mais ampla qual a real compreensão que o Estado (nas três esferas) e a própria sociedade tem sobre a Cultura.

Usemos como exemplo a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) que, sob diferentes referências vem tramitando desde 2001 e que prevê percentuais mínimos do orçamento dos entes federados a serem obrigatoriamente aplicados em cultura (atualmente temos uma PEC remodelada, a qual assumiu o número 421/2015).

Chefes do executivo de todo país (prefeitos e governadores, independente de filiação partidária) vem se posicionando contrários a qualquer proposta que signifique vinculação orçamentária e até a própria União, quando busca garantir a DRU – Desvinculação de receitas da União. Aí, claro, inclui-se a vinculação de recursos para a Cultura. Os discursos podem ser de valorização da Cultura, mas na prática a situação se mostra outra. Colocar cultura efetivamente na pauta dos grandes assuntos nacionais é uma meta ainda distante, mas da qual não podemos prescindir.

Num país com desigualdades tão fortes, com infraestrutura precária, muitos pensariam que a solução seria resolver estas desigualdades, manter os empregos construir as estradas necessárias, aumentar o poder de consumo das pessoas, investir na infraestrutura de comunicações, garantir direitos previdenciários etc.

Porém, apesar de serem questões importantes e profundamente relevantes, são externas ao ser humano. É consenso entre pesquisadores e organismos nacionais e internacionais que pensam o desenvolvimento humano que Cultura e Educação melhorariam em longo prazo quaisquer destes elementos e que a promoção da diversidade das expressões culturais deveria ser uma meta. Mudar o quadro no qual a cultura ocupa a pauta nacional apenas como despesa, entendida como “acessório”, para uma compreensão da centralidade da cultura nas estratégias de desenvolvimento local.

Ao ler o presente estudo, pode surgir a pergunta: Estamos aqui discutindo financiamento da cultura ou outro tema? Estamos sim, mas procurando ampliar a visada. O que tem sido chamado de crise está além dos números orçamentários e está assentada em uma distorção do olhar político sobre o que vem a ser público. É necessária uma visão mais

ampla para elevar o nível da discussão. Enquanto a pauta estiver restrita apenas aos interesses mais imediatos do setor cultural (que podem ser legítimos e precisam fazer parte da pauta também) haverá dificuldades ainda maiores para se construir políticas realmente públicas.

Como exemplo, podemos apontar as questões regionais de um estado com uma vasta área geográfica distribuída em 853 municípios. Por exemplo, pode-se pensar editais específicos que contemplem as diversas regiões do estado ou que contemplem diversas linguagens e estilos artísticos. Formas imediatas de melhorar a situação, claro, mas que devem ser acompanhadas por uma profunda reflexão sobre os valores que pautam nossas políticas públicas.

Aprofundando um pouco a questão, tomemos como base análise dos números das regiões Noroeste, Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Alto Paranaíba, que apresentam os menores percentuais de captação de recursos. Comparativamente, as quatro regiões têm 18,52% da população do estado, mas apenas 1,01% do total captado. Na outra ponta, a região central captou ¾ dos recursos disponíveis.

REGIÃO	2013								POPULAÇÃO		
	Aprovados				Captados				%	Quant.	%
	Nº Projetos		Valor total (R\$)		Nº Projetos		Valor total (R\$)		PCA*		
Alto Paranaíba	11	0,66%	2.044.228,78	0,40%	1	0,24%	25.000,00	0,04%	1,22%	660.395	3,35%
Central	1.173	70,75%	369.128.499,19	72,63%	270	65,38%	53.065.989,25	75,01%	14,38%	7.024.256	35,60%
Centro Oeste de Minas	68	4,10%	20.563.429,63	4,05%	26	6,30%	3.048.811,64	4,31%	14,83%	1.130.396	5,73%
Jequitinhonha / Mucuri	3	0,18%	1.129.549,00	0,22%	0	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	1.004.022	5,09%
Noroeste de Minas	3	0,18%	1.155.007,00	0,23%	0	0,00%	0,00	0,00%	0,00%	368.878	1,87%
Norte de Minas	23	1,39%	6.456.745,25	1,27%	5	1,21%	691.301,85	0,98%	10,71%	1.619.489	8,21%
Rio Doce	72	4,34%	21.790.748,20	4,29%	32	7,75%	2.596.879,20	3,67%	11,92%	1.627.698	8,25%
Sul de Minas	102	6,15%	25.745.243,85	5,07%	32	7,75%	2.977.045,56	4,21%	11,56%	2.603.970	13,20%
Triângulo	103	6,21%	33.129.790,44	6,52%	17	4,12%	4.162.589,10	5,88%	12,56%	1.505.200	7,63%
Zona da Mata	100	6,03%	27.107.654,12	5,33%	30	7,26%	4.178.225,65	5,91%	15,41%	2.184.397	11,07%
Total Geral	1.658		508.250.895,46		413		70.745.842,25			19.728.701	100,00%

* PCA = Percentual de captação em relação ao aprovado

Independente de quantos projetos foram apresentados por artistas destas regiões, será que eles conseguiriam captar neste panorama? Será que os projetos têm mesmo características que interessariam a uma empresa ou o estado precisa rever os mecanismos que oferece? Será que, caso o estado criasse uma linha ou edital específico para essas regiões, os projetos mais identificados com o interesse público é que seriam apoiados?

É importante considerar as questões da diversidade regional, da diversidade de beneficiados, da diversidade de linguagens e estilos. Assim deve-se pensar capital e interior

a partir de suas particularidades, bem como tratamento diferenciado para artistas e grupos em diferentes etapas da carreira e formas de possibilitar acesso em condições de igualdade entre todas as regiões.

Para tanto, seria preciso pensar quais as referências para definir, por exemplo, um edital que contemplasse estas quatro regiões. Priorizar todo e qualquer proponente domiciliado no interior efetivamente garante diversidade regional ou aprofundará localmente um quadro de exclusão? Desafios que vão além das conclusões mais apressadas que param nos números.

Para tratar de imediato e de modo concreto o redesenho dos mecanismos da lei federal, das leis estaduais e municipais, é necessário pensar no país como um todo, no Estado como um todo, na cidade como um todo, respectivamente e em quais os aspectos queremos valorizar e promover através das políticas públicas. Mas fica para o próximo texto, onde também trataremos especificamente dos orçamentos públicos para a cultura e sua evolução entre 2009 e 2014.

Para o próximo artigo queremos deixar uma provocação: Em tempos onde estamos implantando o Sistema Nacional de Cultura, temos uma questão que é fundamental: quais devem ser as responsabilidades de Municípios, Estados e da União no financiamento da cultura? Diferentemente da saúde e da educação, que tem responsabilidade claramente definidas, isto não ficou claro na área cultural. E para você: quais devem ser as responsabilidades de cada ente federado? Nos vemos no próximo artigo.

BIBLIOGRAFIA

BARROS, José Márcio, OLIVEIRA Jr. **Minas Gerais e o Brasil: o diálogo entre suas políticas culturais**. In.: Barbalho, Alexandre, Barros, José Márcio & Calabre, Lia (orgs). Federalismo e políticas culturais no Brasil. Salvador: edufba, 2013.

BARROS, José Márcio, OLIVEIRA Jr (org). **Pensar e agir com a cultura: desafios da gestão cultural**. Belo Horizonte: Observatório da Diversidade Cultural, 2011.

Sites consultados

www.cultura.mg.gov.br

www.seplag.mg.gov.br

www.almg.mg.gov.br

www.camara.gov.br

www.cultura.gov.br