

FINANCIAMENTO E FOMENTO À CULTURA NO BRASIL: DIMENSÕES NACIONAIS E ESTADUAIS

Antonio Albino Canelas Rubim*

Resumo

Este texto resulta de pesquisa voltada para compreender as políticas de financiamento e fomento à cultura no Brasil, em suas dimensões nacional e estaduais, destacando neste último caso a situação do estado da Bahia. O estudo seleciona para análise principalmente dois dos mecanismos mais representativos do financiamento e fomento à cultura no Brasil: o incentivo fiscal e os fundos de cultura. Outros instrumentos de financiamento e fomento são referidos, mas não analisados em profundidade, devido ao caráter setorial destes dispositivos. Além de desenhar o modelo nacional de financiamento e fomento, o texto discute a situação dos estados e do Distrito Federal. Ele aponta as similitudes com o nacional – em especial dos estados ditos mais desenvolvidos – e as singularidades existentes com relação ao modelo nacional. Os exemplos inscritos nesta última circunstância possuem autonomia e capacidade de redefinir o lugar secundário destinado aos fundos no modelo nacional, colocando-os como mecanismos prioritários de financiamento e fomento à cultura. Desta maneira, o panorama do financiamento e fomento no quadro da federação brasileira ganha em complexidade, pois afasta-se da mera predominância do incentivo fiscal e permite, ainda que de modo secundário, a existência de outras alternativas de financiamento e fomento à cultura no Brasil.

Palavras-chave: Financiamento à cultura; fomento à cultura; Brasil; estados brasileiros; Bahia; políticas culturais

* Albino Rubim é pesquisador do CNPq e do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT). Professor do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade (Pós-Cultura) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador editorial da Coleção CULT. Autor de artigos, capítulos e livros sobre políticas culturais, cultura e política, cultura e comunicação e comunicação e política. Ex-Secretário de Cultura do estado da Bahia. Ex-Presidente do Conselho de Cultura do estado da Bahia. Ex-Diretor do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências professor Milton Santos e, por três vezes, da Faculdade de Comunicação, ambos da UFBA. Ex-Presidente da Câmara de Extensão da UFBA. Ex-Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas da UFBA. Ex-Presidente da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação. Doutor Honoris Causa pela Universidade Federal da Paraíba. Ex-professor da Universidade Federal da Paraíba. Ex-professor da Universidad de las Artes em Guayaquil-Ecuador. Universidade Federal da Bahia, Brasil.
E-mail: albino.rubim@gmail.com

O presente texto deriva da pesquisa “Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e Distrito Federal”, realizada em 2016 e 2017 no âmbito do Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura (CULT), envolvendo uma equipe de 21 pesquisadores, sob minha coordenação. A investigação analisou de que maneira os estados brasileiros e o Distrito Federal apoiam a cultura, pois como ficou demonstrado pela revisão crítica da literatura desenvolvida no âmbito da pesquisa sobre o tema do financiamento e fomento à cultura no Brasil, por volta de dois terços dos estudos encontrados voltam-se para a atuação do Estado nacional e de suas leis de incentivo fiscal, restando poucos trabalhos destinados aos estados, Distrito Federal e municípios (Guimarães & Silva, 2017). Nesta perspectiva, a análise buscou elucidar os modos de apoio de estados e Distrito Federal à cultura no Brasil e enfrentar esta ausência de estudos.

A pesquisa contou com recursos financeiros do Ministério da Cultura, acordados no governo Dilma Rousseff. Com o golpe midiático-jurídico-parlamentar de 2016 e a ascensão de Michel Temer à presidência ocorreu, de imediato, uma tentativa malograda de extinguir o Ministério da Cultura. A luta desencadeada pelo campo cultural impediu a destruição institucional, mas o ministério nos dois anos de Temer (2016-2018) teve quatro ministros. Deste modo, houve uma descontinuidade no apoio e a segunda parcela do financiamento nunca foi recebida. Ela viabilizaria uma pesquisa de campo em todos os 27 estados brasileiros e em Brasília (Distrito Federal). Uma dúvida, até hoje não esclarecida, pairou no ar acerca da ruptura unilateral do acordo: foi um gesto deliberado de perseguição política da direção do Ministério ou uma consequência do caos administrativo-institucional que tomou conta do Ministério da Cultura no período de Michel Temer.

Para desenvolver a pesquisa algumas definições foram fundamentais. A distinção entre financiamento e fomento se fez necessária para dar rigor à análise. Assim, enquanto todo e qualquer modo de apoio financeiro à cultura foi designado como financiamento, o termo fomento foi definido como abrangendo apenas determinadas modalidades de relação, caracterizadas pela existência obrigatória de institucionalidade com suas regras e rotinas públicas, impessoais, deliberadas, transparentes e idênticas para todos. Ou seja, a existência do fomento implicava na superação de procedimentos discriminatórios pelos quais os dirigentes estatais responsáveis pela cultura escolhiam, sem critérios públicos, os projetos a serem contemplados pelo apoio do Estado. No Brasil, a expressão, algo equivocada, “políticas de balcão”, serviu para designar tais atitudes, que, a rigor, nada tinham de políticas no sentido grandioso do termo.

Outra delimitação necessária aconteceu em relação aos tipos de fomento estudados. O foco recaiu sobre os mecanismos de fomento destinados à cultura em sentido

geral e não a setores culturais específicos. Tais processos especializados de apoio ficaram de fora da investigação, pois, além de serem mais numerosos, eles atendem a circunstâncias culturais, por vezes, muito singulares. Desta maneira, o estudo se concentrou em dois procedimentos mais presentes e mais relevantes de apoio à cultura no Brasil: a isenção fiscal e o fundo de cultura, entendido como apoio direto do Estado à cultura. Apesar do foco da investigação serem os fundos e os incentivos fiscais estaduais e do Distrito federal, foi fundamental desenhar o modelo nacional de financiamento e fomento à cultura prevalecente no Brasil (Paiva Neto, 2017), pois sem a explicitação de tal modelo a análise comparativa com os 27 estados e Brasília não seria viável de ser efetuada de modo consistente. Some-se a isto a inexistência na bibliografia acionada e existente de estudos que esboçassem tal modelo.

Como havia uma enorme deficiência nos estados e Distrito Federal de dados sobre fomento e suas séries históricas, ficou definido que o trabalho se concentraria na busca de informações relativas aos anos 2014 e 2015, respectivamente último e primeiro anos dos governos estaduais e do Distrito Federal. Tal situação não se reproduzia no âmbito nacional. Nele existiam dados e séries históricas, mas dispersos e sem sistematização mais rigorosa. Deste modo, um dos objetivos da investigação foi produzir e sistematizar dados e informações acerca do fomento à cultura, inclusive para estimular novas investigações, pois o levantamento bibliográfico constatou também o número reduzido de estudos existentes no Brasil sobre financiamento e fomento à cultura. Foram encontrados cerca de 200 trabalhos, entre artigos, capítulos de livros, livros, monografias, dissertações e teses. Deles 138 tratavam do ambiente nacional, 48 dos estados e Distrito Federal e 25 se concentravam no horizonte municipal. A nota alvissareira detectada é o crescimento continuado e expressivo do número de reflexões nos anos 2000 (Guimarães & Silva, 2017).

Premissas para análise dos modelos de financiamento e fomento

A construção da investigação exigiu conceber uma espécie de tipo ideal de fomento com a finalidade de funcionar como balizamento crítico do modelo existente. Desta maneira, a análise ganharia rigor e criticidade. Cabe, por conseguinte, traçar de modo sucinto tal tipo ideal.

O sistema de financiamento e fomento deve ter a complexidade contemporânea da cultura. A cultura é sempre complexa. Ela abarca atividades, bens e serviços os mais distintos. Ela compreende muitos campos simbólicos e áreas

diferenciadas: artes, ciências, concepções de mundo, comportamentos, conhecimentos, culturas digitais, culturas populares, culturas tradicionais, emoções, estéticas, estilos de vida, formas de percepção, história, humanidades, jeitos de ser, memória, patrimônios imateriais e materiais, pensamento, saberes, sensibilidades, senso-comum, valores, etc.. Ela acolhe fenômenos de envergaduras variadas: de pequenos arranjos até enormes empreendimentos, de criadores individuais a grupos e/ou coletividades criativas, de agentes informais a empresas, de amadores a trabalhadores profissionais especializados.

O conceito ampliado de cultura, formulado na famosa Conferência Mundial sobre as Políticas Culturais (Mondiacult), realizada em 1982 na cidade do México, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), hoje é assumido majoritariamente pelas políticas culturais internacionais e nacionais (Bolán, 2006; Rubim, 2009). No Brasil, a adoção do conceito na gestão do ministro Gilberto Gil, tornou ainda maior o grau de complexidade da cultura. O conceito incorporou novas áreas ao chamado campo cultural, a exemplo de arquitetura, culturas digitais, moda, valores etc.. Aquilo que já era complexo, adquiriu ainda maior complexidade.

A noção de diversidade cultural igualmente alarga a complexidade do campo cultural (Bernard, 2005). Ela foi internacionalizada e agendada mundialmente pela Unesco, em especial, por meio do relatório “Nossa Diversidade Criadora” (1997), da “Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural” (2005) e da “Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais” (2006). O Brasil se empenhou no processo de aprovação da Convenção e passou a desenvolver políticas para a diversidade cultural no país (Kauark, 2009; Correia, 2013). O tema da diversidade cultural se tornou na contemporaneidade uma exigência essencial das atuais políticas culturais no mundo e no país. Hoje a riqueza de uma nação e de uma cultura é medida por sua capacidade de acolher, preservar e promover a diversidade cultural e não somente por afirmar identidades, como pretendiam as políticas culturais anteriores. As políticas de diversidade cultural exigem modalidades de financiamento e fomento compatíveis com tais objetivos e incidem fortemente sobre os mecanismos escolhidos para realizar tais políticas.

A emergência a partir de meados do século XIX da indústria cultural (em perspectiva de Theodor Adorno e Max Horkheimer), da reprodução técnica da arte e dos bens culturais (Walter Benjamin) e das indústrias culturais (na visão de muitos autores), bem como o surgimento mais recente, nos anos 90 do século XX, das práticas e noções associadas às indústrias criativas e economia

criativa produzem novas expansões no campo da cultura. Assiste-se na atualidade a um avanço vertiginoso das indústrias culturais e das redes digitais, que conectando o mundo planetariamente e em tempo real, conformam a singular experiência de sociabilidade glocal, que caracteriza a contemporaneidade. A economia de cultura se tornou cada vez mais potente desde o século XX e se agigantou ainda mais no século XXI. Agora a criatividade não está adstrita à dinâmica dos bens simbólicos. De modo crescente, a produção de bens materiais depende de variáveis culturais. Os bens materiais estão contaminados e mesmo subsumidos ao simbólico. Design, marcas, grifes, moda, publicidade, registros, regiões de origem, dentre outros, conferem valor aos bens materiais. A bibliografia indicada no final do artigo demonstra largamente tais dinâmicas. Nada estranho que ganhem centralidade os direitos autorais e, em especial, a propriedade intelectual. Tais diálogos com a economia e o direito permeiam e ampliam o campo cultural.

O sistema de financiamento e fomento necessita se adequar a esta complexidade contemporânea do campo cultural no mundo e no Brasil. Ele não pode se ancorar em instrumentos simples e unilaterais. Longe disto, ele deve buscar conjugar um complexo conjunto de alternativas e procedimentos que se aproximem da complexidade adquirida pelo campo cultural na contemporaneidade e de sua diversidade, agora reconhecida como valor.

O sistema de financiamento e fomento deve incluir uma pluralidade de procedimentos, instrumentos e fontes de fomento à cultura. Historicamente podem ser citados, pelo menos, três grandes pilares de apoio à cultura: Estados, empresas e públicos/mercados culturais. Os Estados, tradicionais financiadores e fomentadores da cultura, devem superar velhas mazelas: o dirigismo cultural, como acontece em circunstâncias de Estados autoritários; o privilegiamento cultural, como ocorre em Estados elitistas e, mais recentemente, a ausência de políticas culturais, como se verifica em Estados neoliberais, que delegam seu papel político-cultural ao mercado, como se eles fossem capazes de desenvolver políticas culturais e de efetivar políticas de financiamento e fomento à cultura, que atendam a universalidade do campo cultural.

Os Estados devem buscar modalidades de financiamento e fomento que: assegurem sua imprescindível atuação no campo cultural; garantam liberdade de criação e interditem a tentação, muitas vezes realizada, de impor culturas oficiais; e possibilitem apoiar, de maneiras diferenciadas, universalmente o campo cultural, sem discriminações e exclusões. Eles devem distinguir os diversos tipos de cultura, seus potenciais desiguais de sustentabilidade e suas diferenciadas necessidades de apoio, dentre elas: fundo perdido, investimentos parciais, empréstimos etc.

Em resumo: os Estados precisam ser radicalmente democráticos e republicanos, para que se tornem fonte qualificada de apoio à cultura. O papel cultural do Estado é insubstituível na configuração de uma sociedade efetivamente desenvolvida e radicalmente democrática.

A relação das empresas com a cultura assume diversas perspectivas. Dentre elas, cabe recordar, a constituição de empresas de produção e difusão culturais, surgidas a partir do século XIX e com gigantesco desenvolvimento nos séculos XX e XXI, e as empresas patrocinadoras da cultura, na maioria das vezes oriundas de outros ramos econômicos. No primeiro caso, torna-se essencial elaborar democraticamente políticas e legislações afins para evitar monopólios culturais e monoculturas, sempre prejudiciais à cultura, à vida societária, e à garantia da pluralidade de visões e empreendimentos, vitais à diversidade cultural. Atenção especial deve ser dada às micro e pequenas empresas, na atualidade nichos de criatividade, renovação e diversidade cultural. Quanto às empresas patrocinadoras, antes de tudo, elas devem efetivamente aportar recursos novos e próprios à cultura e se abrir a modalidades de seleção democráticas, que não considerem apenas seus interesses mais imediatos de marketing.

Especial atenção deve ser dada aos públicos/mercados culturais, pois o financiamento e o fomento via estados e empresas criam dependências de diferentes ordens, inclusive de novos apoios para manutenção de instituições e para realização de eventos e produtos. Estes apoios tornam os públicos/mercados seres desejados, mas não imprescindíveis ao ciclo da cultura. Eles, em geral, desconsideram o ciclo virtuoso da cultura desde o momento da criação até o instante vital da aquisição, fruição e consumo por pessoas, públicos e mercados culturais. Além dos formatos tradicionais de relacionamento já existentes da cultura com os públicos e mercados culturais, é necessário registrar a invenção de novos formatos de interação, como os financiamentos colaborativos, e o estímulo persistente para imaginar novas modalidades de apoio à cultura. Em resumo, os públicos e mercados culturais ocupam lugar de destaque para viabilizar o desenvolvimento e propiciar a efetiva sustentabilidade da cultura.

Sem a presença equilibrada de todos estes elos (Estado, empresas, públicos) e de outras fontes alternativas já existentes ou a serem inventadas, o sistema se queda seriamente comprometido. O financiamento e o fomento da cultura exigem a presença de todos estes elos, algum equilíbrio entre eles, bem como a constante invenção de novas fontes e dispositivos possíveis de financiamento e fomento à cultura.

Um último ponto imprescindível a ser ressaltado. A importância da institucionalização das modalidades de apoio financeiro à cultura. Leis, decretos, portarias, normas, rotinas que garantam democracia, liberdade, republicanismo, transparência e tratamento equânime aparecem como dispositivos básicos para um sistema de financiamento e fomento comprometidos verdadeiramente com a complexidade e a diversidade da cultura. A ausência desta consistente institucionalidade compromete a saúde e causa a esclerose do sistema, mesmo quando existem verbas financeiras em abundância. A institucionalidade deve assegurar a existência de uma multiplicidade de mecanismos de financiamento e fomento à cultura. Eles devem ser adequados à complexidade, à diversidade e às singularidades das áreas culturais, além de possuírem uma dinâmica de funcionamento na qual a complementariedade e o trabalho colaborativo sejam altamente incentivados e não a mera competitividade.

O tipo ideal desenhado pode parecer distante e mesmo utópico, mas adquire funções precípuas e vitais no presente. Ele funciona como um horizonte a ser conquistado e como um balizador de análise das expressões realmente existentes de apoio à cultura. Em tempos difíceis, como os atuais vivenciados pelo Brasil, o esboço de um tipo ideal funciona também como um fio de esperança, um aceno de que outra realidade, menos agressiva e brutal, é possível e que o mundo pode ser melhor e será, com diz a canção.

Esboçadas tais premissas, ainda que de modo resumido, deve-se passar à exposição e discussão dos resultados mais gerais da pesquisa. Dada sua envergadura e a intencional busca sistemática de informações e dados, muitos resultados serão desprezados devido às dimensões e ao foco específico do texto. Para uma visão mais abrangente de pesquisa consultar os dois livros que resultaram da sua realização (Rubim & Vasconcelos, 2017a e Rubim & Vasconcelos, 2017b), inclusive disponibilizados no site da Editora da UFBA.

Modelo nacional de financiamento e fomento à cultura

A constatação da enorme prevalência do incentivo fiscal como modo de fomento à cultura no patamar nacional brasileiro não trouxe novidades. Sua preponderância é tão acentuada, que ela se torna visível mesmo sem o recurso à pesquisa. Mas a investigação pode delimitar o tamanho desta supremacia e discutir suas consequências. Dados do próprio Ministério da Cultura, atestam que no ano

de 2015 foram mobilizados R\$1.323.390.560,00 pela Lei Rouanet, de incentivo fiscal, enquanto o Fundo Nacional de Cultura (FNC) acionou apenas R\$163.750.302,00. Ou seja, o incentivo fiscal envolveu oito vezes mais recursos que o apoio direto do Estado nacional.

Até aos anos 80, o financiamento à cultura no Brasil era quase integralmente efetuado pelo Estado de modo direto. Em 1986 nasce a primeira lei de incentivo à cultura no país, a Lei Sarney. Ela previa uma isenção máxima de 80% e não exigia nenhuma mediação do Estado, além do abatimento dos impostos devidos. A relação era direta entre agentes culturais e empresas, já que as leis de incentivo no Brasil sempre priorizaram as pessoas jurídicas em relação às pessoas físicas, diferentemente do que acontece em alguns países, os quais incentivam mais as pessoas que as empresas. O governo Fernando Collor (1990-1992) extinguiu a lei por conta de suas desavenças com o ex-presidente José Sarney (1985-1990) usando acusações de corrupção. Em seu lugar, o governo cria, em 1991, o Programa Nacional de Incentivo à Cultura, que passou a ser vulgarmente conhecido como Lei Rouanet, por referência a Sérgio Paulo Rouanet, então Secretário Nacional de Cultura, pois Fernando Collor, orientado por seu projeto neoliberal de governo, havia extinto o Ministério da Cultura e inúmeros órgãos culturais. Logo depois, o presidente sofre um *impeachment* decorrente de acusações de corrupção em seu governo. Itamar Franco, seu vice-presidente, assume, recria o Ministério da Cultura e cria, em 1993, uma nova lei de incentivo fiscal específica para o cinema, a chamada Lei do Audiovisual. Tal lei amplia a isenção para valores maiores que 100%. Ela, além de prever a restituição de 100% dos valores investidos pelas empresas, permite o abatimento de todos os gastos administrativos envolvidos no apoio cultural. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promove a reformulação da Lei Rouanet para ampliar seu funcionamento. O gráfico 1 expressa de maneira cabal o salto ocorrido, a partir de 1995, tanto na quantidade de projetos apresentados por proponentes, quando no número de projetos que conseguem captar recursos. A queda acontecida a partir de 1998 decorreu das privatizações de empresas estatais no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as maiores já realizadas no Brasil. As empresas estatais vinham utilizando a Lei Rouanet e a Lei do Audiovisual de modo intenso. O crescimento volta a tomar folego no governo Lula (2003-2010) e de maneira menos acentuada no governo Dilma Rousseff (2011-2016), com depressões associadas às crises econômicas e políticas, que atingem o país.

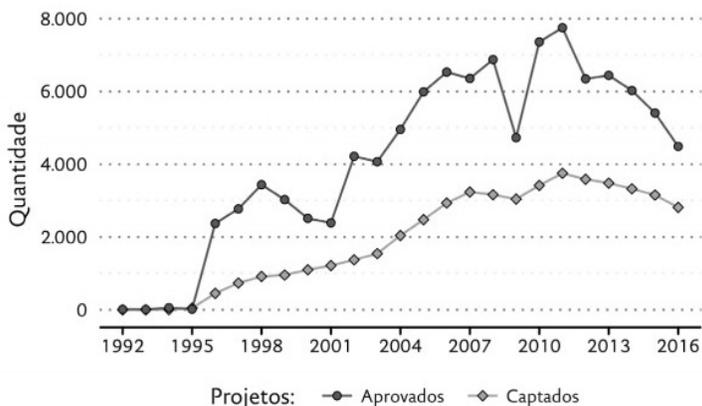


Gráfico 1 – Quantidade de projetos aprovados e projetos com captação de recursos, incentivo fiscal da Lei Rouanet (1992 a 2015)

Fonte: Elaboração com base no SalicNet, do Ministério da Cultura / SEFIC

O impacto de tais medidas foi profundo no sistema brasileiro de financiamento e fomento da cultura. Por um lado, como aspecto positivo, estimulou a institucionalização do fomento, dado que a Lei Rouanet, diferente da Sarney, previa que todos os projetos passassem pelo crivo do Estado, ainda que tal mediação ficasse muito circunscrita às dimensões formais e técnicas. Além disto, a nova lei abriu a possibilidade da atuação de profissionais responsáveis pelo planejamento e elaboração de propostas, gestão de projetos, captação de recursos e prestação de contas.

Por outro lado, como aspecto altamente negativo, engendrou e consolidou o processo de enorme prevalência do incentivo fiscal no país. Os gráficos 2 e 3, por meio de modos distintos de representação, expressam o desequilíbrio entre o incentivo fiscal e o apoio direto, via fundo de cultura, propiciados pelas reformulações do governo FHC. Nos governos Lula e Dilma Rousseff o descompasso entre incentivo fiscal e fundo de cultura se mantém, com fugaz diminuição acontecida por volta de 2010, no final do segundo governo Lula, quando os valores do Fundo Nacional de Cultura aumentam e diminuem os recursos empenhados via incentivo fiscal, permitindo que o desnível seja por volta de três vezes, o menor desde 1995.

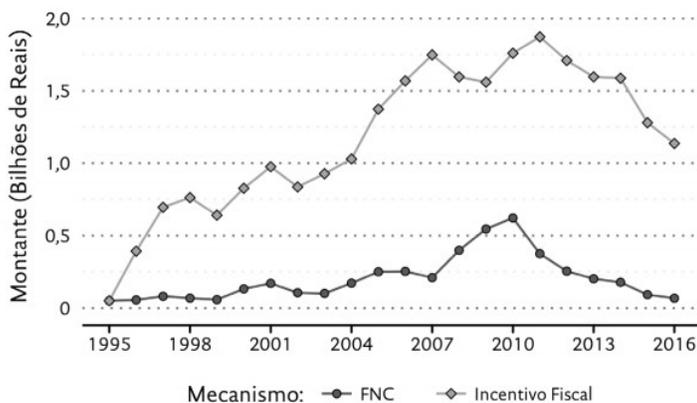


Gráfico 2 – Comparativo valores empenhados pelo Fundo Nacional de Cultura e movimentados pelo Incentivo fiscal, valores corrigidos pelo IPCA (1995-2016)

Fonte: Elaboração do autor com base no SalicNet do Ministério da Cultura/SEFIC¹

O gráfico 3 traz os mesmos dados só que agora trabalhados em valores percentuais e não absolutos. Nele fica gritante a diminuição do peso do apoio direto do Estado em detrimento do aumento crescente da isenção fiscal, mediada pelas empresas. Algumas curvas sintetizam os movimentos relativos ao Fundo Nacional de Cultura: brutal queda de 1995 para 1996; pequena depressão entre 1995 e 1999; quase permanência entre 2000 e 2003; crescimento entre 2004 e 2010, mesmo considerado o descenso de 2006; diminuição continuada de 2010 até 2016, tendendo ao quase desaparecimento do FNC.

1 Incentivo fiscal (1995 a 2016), FNC 1995 a 2005 (Soares, 2010) e FNC 2006 a 2016 (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – resposta a pedido de informação 039500001 50201729 em 01/02/2017). Valores deflacionados até dezembro de 2016, com referência no IPCA (IBGE)

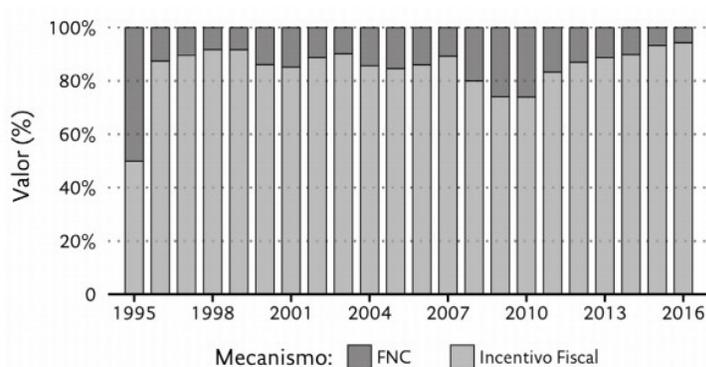


Gráfico 3 – Comparativo FNC e Incentivo, participação relativa (1995-2016)

Fonte: Paiva Neto (2017), com base no SalicNet do Ministério da Cultura / SEFIC

A situação se agrava ainda mais quando se analisa a proveniência dos recursos usados no incentivo fiscal. A utilização de 100% de isenção na quase totalidade dos projetos culturais apoiados torna patente a paradoxal contradição entre a intenção mobilizada discursivamente para justificar a lei – trazer recursos novos das empresas para cultura – e a atual realidade do *modus operandi* de funcionamento da Lei Rouanet. Com a quase universalização da isenção de 100% contida nas normas atuais de incentivo cultural, o recurso acionado é praticamente todo ele público, mas sua utilização é deliberada pelas direções e departamentos de marketing das empresas. Ou seja, as leis de incentivo no Brasil colocam recursos públicos sob a decisão privada. Em verdade, poucos recursos das empresas têm sido alocados no financiamento à cultura no país. Conforme dados do Ministério da Cultura em 18 anos de vigência da Lei Rouanet dos oito bilhões de reais investidos, mais de sete bilhões foram recursos públicos. As leis, que inicialmente trabalhavam majoritariamente com recursos empresariais, passaram a lidar cada vez mais com dinheiro público (Dória, 2003). Esta inversão contradiz as intenções expostas na criação das leis de incentivo. Hoje, as leis movimentam poucos recursos próprios das empresas, inclusive públicas. Em suma: as leis de incentivo, depois de muitos anos de vigência, não alcançaram seus objetivos de trazer recursos novos das empresas para a cultura, conforme pode ser visto no gráfico 4.

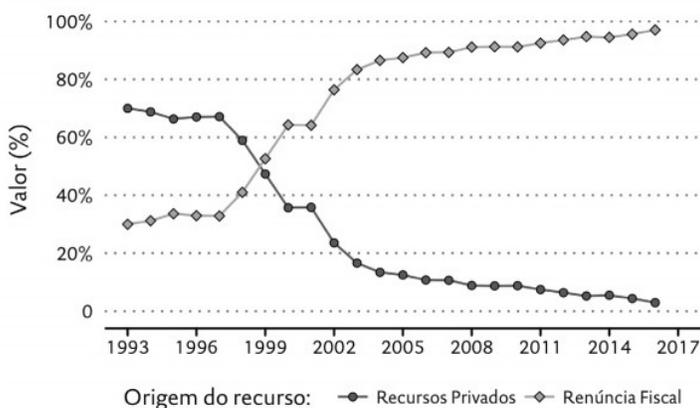


Gráfico 4 – Relação incentivo fiscal e recursos próprios (1994 a 2016)

Fonte: Paiva Neto (2017) com base no SalicNet do Ministério da Cultura/Secic

No gráfico 5, que usa os mesmos dados, as tendências se tornam ainda mais evidentes. De 1998 a 2003 acontece um brutal decréscimo dos recursos das empresas em relação àqueles oriundos do Estado. De 2003 em diante a diminuição reduz seu ritmo acelerado, mas continua a acontecer. Dados bastante recentes, do ano de 2018, constata-se que apenas 1,77% dos recursos investidos por meio do incentivo fiscal tem origem em empresas. Mantida a tendência expressa no gráfico, a previsão é o desaparecimento de qualquer resquício de recurso empresarial. Em suma, hoje a lei quase não mobiliza nenhum recurso das empresas e trabalha quase integralmente com recursos públicos.

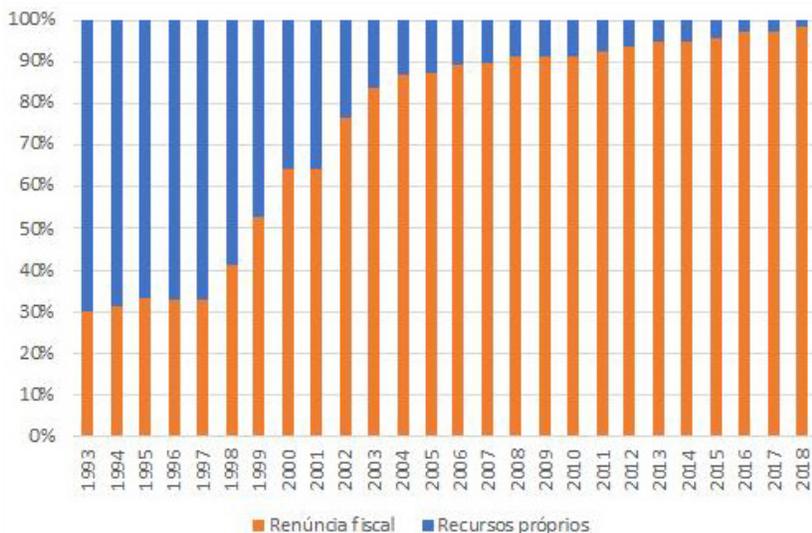


Gráfico 5 – Relação incentivo fiscal e recursos próprios (1993-2018)
 Fonte: Paiva Neto (2017) com base no SalicNet do Ministério da Cultura/Sefic

Chega-se a uma situação inusitada: a lei de incentivo fiscal para empresas investirem em cultura manipula quase completamente com recursos públicos, mas decididos pelas empresas, pois a avaliação dos projetos pelo Ministério da Cultura se prende a aspectos formais e técnicos e não de mérito e o número de projetos aprovados é sempre maior do que aqueles que conseguem captar recursos, como pode ser observado no gráfico 1. Configura-se um grave problema: recursos públicos definidos e geridos por empresas (privadas e públicas), a partir de critérios eminentes de marketing, inclusive cultural. Portanto, por parâmetros distantes de lógicas mais afins ao campo cultural.

Em geral, os departamentos de marketing das empresas levam em consideração os apelos envolvidos nos projetos: atividades realizadas e voltadas para amplos mercados consumidores; presença de celebridades; modalidades culturais que permitam grande visibilidade, com a predominância de eventos e obras, quase nunca de processos de mais longo prazo; culturas de caráter mais mercantil e de consumo de massas, etc.. Ou seja, critérios que alcançam apenas um tipo específico de cultura, em detrimento da diversidade cultural. A respeito deste tema Leonardo Brant afirmou: “o trabalho artístico tornou-se dependente de uma

adequação ao padrão cultural de mercado. As empresas, por sua vez, passaram a estabelecer parâmetros e a identificar o que deveria ser entendido, patrocinado e consumido como cultura no país” (Brant, 2009, p.77).

Fica evidente a dificuldade de abrangência deste mecanismo de financiamento, forjada em uma ótica empresarial. Artes e culturas experimentais, artes independentes, culturas digitais, culturas identitárias, inovações culturais, manifestações populares, patrimônio material e imaterial, tradições, vanguardas artísticas e culturais, dentre outros, parecem destinados a ficar fora do alcance deste dispositivo de financiamento e fomento. Ele tem a capacidade de contemplar apenas alguns tipos de cultura. A incapacidade de um apoio mais universalizável à cultura é patente. Em sua formatação brasileira, as leis de incentivo não demonstram compatibilidade com a complexidade e a diversidade da cultura brasileira. Elas não só possuem dificuldades em relação às políticas voltadas para a diversidade cultural, mas problematizam a realização de políticas culturais, pois subtraem do Estado mecanismos e recursos essenciais para a tessitura de políticas, deprimindo sua atuação cultural.

As leis de incentivo cultural em sua feição brasileira apresentam outros problemas nada desprezíveis para a dinâmica cultural, a exemplo do frágil incentivo à participação das pessoas físicas. Ela deprime esta possibilidade de apoio tão importante em alguns países. O nível máximo de participação atingido foi 3% em 2016. De 2002 a 2016, o percentual de apoio das pessoas físicas na lei sempre variou entre 0,8% e 3,0%. Grave limitação da lei, que termina menosprezando o potencial de incentivo das pessoas como apoio à cultura.

O desestímulo do público como fonte de fomento à cultura emerge como outro dado complicador do predomínio do incentivo fiscal no Brasil. A depressão do mercado cultural como elemento de sustentabilidade da cultura fica visível, por exemplo, na redução das temporadas em diversas áreas artísticas e culturais, como cinema e teatro, em decorrência da procura de novos financiamentos via incentivo fiscal, em lugar da busca de recursos via ampliação do público e do mercado culturais.

Por fim, mais um complicador. A lei permite que empresas criem fundações e institutos, que podem captar recursos do incentivo fiscal, inclusive aqueles utilizados por estas mesmas empresas. Ou seja, a empresa utiliza o expediente do incentivo fiscal – sem aportar quase nenhum recurso próprio – e ainda pode canalizar tal recurso para ser usado por sua fundação ou instituto cultural.

Financiamento e fomento nos estados e Distrito Federal brasileiros

Traçado o quadro nacional, a pesquisa busca analisar a situação do financiamento e fomento nos estados e Distrito Federal. Como já explicitado, as dificuldades de dados e informações foram bem mais complexas que aquelas encontradas no plano nacional. Enorme esforço teve de ser efetuado para buscar o máximo de dados e informações possíveis. Tal esforço foi prejudicado pelo não repasse da segunda parcela prevista no acordo com o Ministério da Cultura. Nesta perspectiva, o trabalho se tornou redobrado. Mesmo assim foram produzidos dois livros como resultados da pesquisa. O primeiro deles, analisa o panorama de financiamento e fomento em cada uma das cinco regiões brasileiras: centro-oeste, nordeste, norte, sudeste e sul. A opção pelo estudo das regiões decorreu da impossibilidade de dar conta de uma análise pormenorizada de cada uma das 27 unidades federativas – 26 estados e Brasília – agravada pelo não repasse da segunda parcela, que inviabilizou a pesquisa de campo nas 27 unidades federativas. O segundo livro esboça o modelo nacional, reflete a literatura existente no Brasil sobre financiamento e fomento à cultura e investiga, em termos gerais, o comportamento dos estados e do Distrito Federal no financiamento e fomento à cultura. Não cabe aqui reproduzir detalhadamente as conclusões e reflexões contidas nos dois livros, mas trazer uma breve síntese de seus achados.

Como já foi dito anteriormente, a pesquisa se concentrou nos anos 2014 e 2015 e estudou com mais ênfase o incentivo fiscal e os fundos de cultura nos estados e Distrito Federal, ainda que trate de outros mecanismos de financiamento de modo secundário. Exemplos disto são a lei do patrimônio cultural em Minas Gerais e o Calendário das Artes na Bahia. Este texto, tal qual a pesquisa, se concentra na discussão dos fundos de cultura e das leis de incentivo fiscal à cultura.

Um primeiro quadro relevante pode ser expresso na figura 1. Nela está expressa a existência de leis de incentivo à cultura nos estados e no Distrito Federal. A extinção da lei Sarney provocou a expansão da lógica das leis de incentivo para municípios, estados e Distrito Federal nos anos 90. A Lei Mendonça da cidade de São Paulo iniciou tal corrida de criação de leis de incentivo. Ela atingiu muitos estados brasileiros, em especial, os maiores que tinham assimilado a lógica do incentivo fiscal.

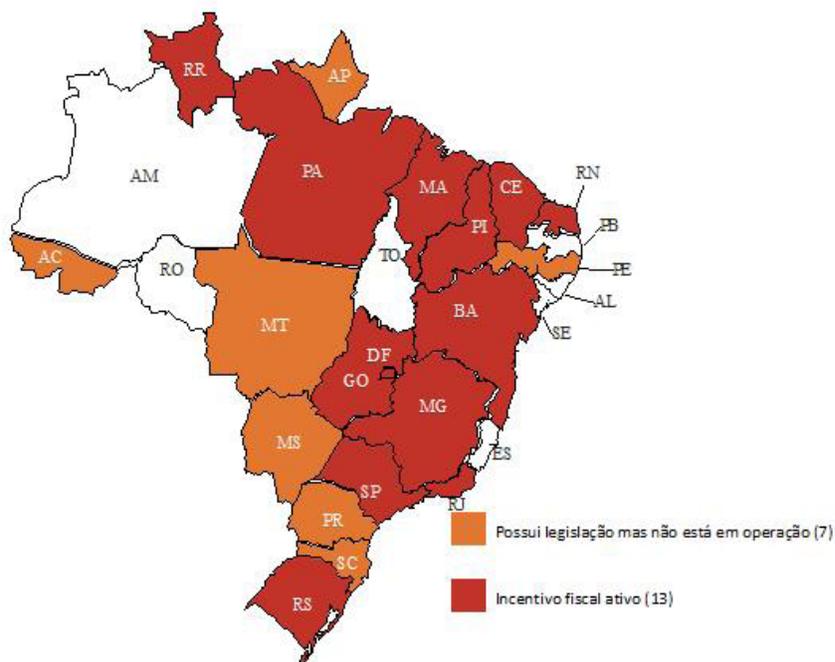


Figura 1 – Existência ou não de leis de incentivo fiscal em estados e Distrito Federal nos anos de 2014 e 2015

A figura 1 mostra que das 27 unidades federativas, 20 se mobilizaram para criar leis de incentivo. Tal movimentação demonstra como a lógica do incentivo fiscal havia se implantado na sociedade brasileira, atingindo todas as regiões brasileiras, ainda que de modo desigual. Verifica-se uma presença forte nas regiões sul, centro-oeste e sudeste e mais frágil no norte e nordeste. Entretanto, em sete estados as leis existentes não estavam funcionando. Ou seja, das 27 unidades federativas, somente 13 tinham leis operando, por volta de 48% delas. Sem a realização de pesquisa de campo, como previsto inicialmente, ficou impossível uma interpretação mais detalhada da situação e das ocorrências com as leis de incentivo estaduais.

O quadro relativo aos fundos de cultura, em uma primeira impressão, surpreende como pode ser observado na figura 2. Das 27 unidades federativas somente uma não possui fundo de cultura, o estado do Pará. As outras 26 unidades criaram

fundos de cultura, ainda que nove delas não estivessem operando em 2014/2015. Mesmo considerando este dado, o quadro relativo ao número dos fundos de cultura mostra-se bem melhor que o relacionado às leis de incentivo fiscal: 17 das 27 unidades federativas, 63% delas, tinham fundos de cultura ativos.

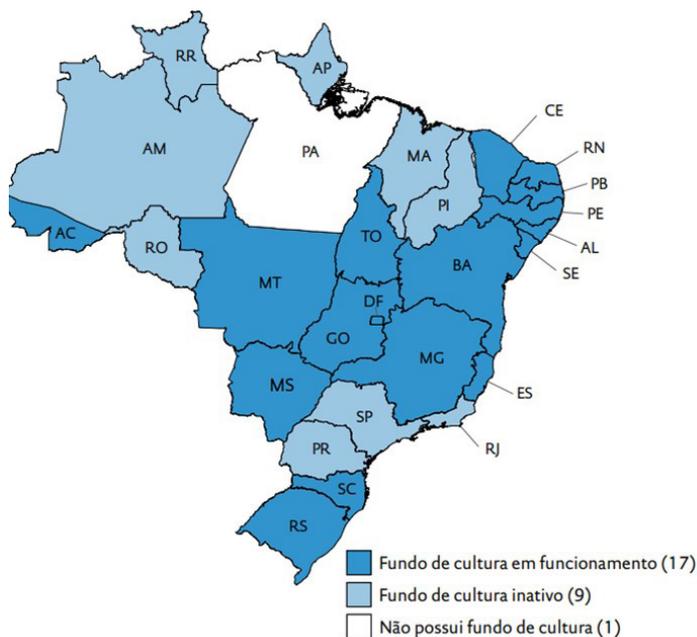


Figura 2 – Fundos estaduais de cultura em funcionamento no Brasil nos anos de 2014 e 2015

O panorama surpreende por diversos motivos. Alguns deles devem ser lembrados na análise. Em primeiro lugar, a ampla supremacia da isenção fiscal como modalidade de fomento no plano nacional. Em segundo lugar, o quase desaparecimento do FNC em termos de recursos repassados. Em terceiro lugar, o funcionamento de Fundo Nacional de Cultura em moldes bastante antidemocráticos e não-republicanos em todo período analisado (1995-2016). Praticamente esquecido pelo Ministério da Cultura, o fundo não apresentou nenhuma novidade institucional em sua operação. Continuou sendo gerido por um conselho composto apenas por membros do Ministério, sem representantes da comunidade cultural e sem critérios claros e transparentes de distribuição dos recursos.

Paradoxalmente, a expansão do número de fundos de cultura por praticamente todas as unidades federativas estaduais e o Distrito Federal pode ser atribuída, pelo menos em parte, à política do Ministério na implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que induzia a todos os entes federativos, que desajassem voluntariamente participar do SNC, a criarem fundos de cultura (Rocha, 2018). O estímulo vinha acompanhado de materiais acerca dos fundos. A busca da presença do Ministério da Cultura em todos os territórios e o diálogo que abriu com as comunidades culturais brasileiras, a partir da gestão de Gilberto Gil, também funcionaram como fortes incentivos à construção de fundos de cultura pelo país. Nada casual que o crescimento dos fundos de cultura ocorra exatamente de 2003 em diante.

A visão primeira, no entanto, não significa a prevalência efetiva dos fundos de cultura sobre o incentivo fiscal nestas unidades federativas. Se o número de fundos criados e em operação superam o número de leis de incentivo existentes e em funcionamento, o mesmo não ocorre quando se analisou os valores acionados por estes dois mecanismos de fomento. A soma do total de recursos repassados pelos estados e Distrito Federal por meio do incentivo fiscal é bem maior que aqueles vinculados aos fundos de cultura. A diferença deriva da utilização do incentivo fiscal como único ou quase único modo de apoio à cultura pelos estados brasileiros ditos mais desenvolvidos, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul tanto em 2014, quanto em 2015. Nestes estados a presença do fundo de cultura inexistente ou é insignificante. Enquanto estes estados destinaram algo como 350 milhões de reais (2014) e 240 milhões de reais (2015), através do incentivo fiscal, as unidades federativas – Bahia, Pernambuco, Distrito Federal, Goiás e Ceará – que mais recursos colocaram nos fundos de cultura investiram por volta de 95 milhões (2014) e 105 milhões de reais (2015) (Rubim & Vasconcelos, 2017, pp. 145-146).

Apesar da tendência dos estados ditos mais desenvolvidos e de outros (dentre eles: Maranhão, Pará, Rio Grande do Norte e Piauí) reproduzirem o modelo nacional, o quadro desenhado pela pesquisa para os estados e Distrito Federal não autoriza a afirmação de que exista um modelo unificado destes entes federativos que espelhe o modelo nacional. Existe sim uma tendência prevalecente que repete a situação nacional, mas ela não se reproduz em todos os estados, nem no Distrito Federal. O panorama, felizmente é bem mais complexo, diverso e rico que o nacional.

Cabe destacar que em muitos estados e no Distrito Federal os fundos aparecem como o único formato de financiamento, ainda que, na maioria das vezes, com

poucos recursos, a exemplo do: Acre, Alagoas, Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina. Pernambuco também só utiliza o fundo de cultura, mas utilizou 30 milhões de reais em média em 2014 e 2015. No Ceará tem-se uma situação ambígua: o fundo predominou em 2014 e o incentivo fiscal em 2015, mas a diferença entre eles foi sempre pequena. Já nos estados da Bahia e de Goiás e no Distrito Federal aconteceu uma reviravolta do modelo nacional, pois neles os recursos destinados aos fundos de cultura foram sempre maiores que aqueles sob o formato de incentivo fiscal. A opção por manter apenas fundo de cultura ou revirar a relação entre fundo e incentivo fiscal demonstra que, mesmo dentro do federalismo brasileiro fortemente dependente e dirigido pela união, existe uma margem de autonomia, prevista na Constituição Federal, e manobra para os entes federativos definirem alternativas e até mesmo modelos de fomento à cultura.

Você já foi à Bahia?

O caso da Bahia permite uma análise mais detalhada acerca da questão, baseada não só em dados obtidos na pesquisa, mas também pela experiência vivida de gestão como Secretário de Cultura do Estado da Bahia, entre 2011 e 2014, no segundo Governo Jaques Wagner (Partido dos Trabalhadores - PT). Algumas reflexões sobre tal experiência estão contidas em dois livros publicados sobre a temática (Rubim, 2014 e Rubim, 2016). Desde Márcio Meirelles, Secretário de Cultura na primeira fase do mandato de Jaques Wagner (2007-2010), importantes mudanças nas políticas de fomento à cultura começaram a ser implantadas. O Fundo de Cultura da Bahia, criado em 2005, no governo Paulo Souto (Partido da Frente Liberal - PFL) era utilizado majoritariamente para atividades culturais do próprio estado e só uma pequena parcela dos recursos era destinada à comunidade cultural, mas sem procedimentos e critérios claros e transparentes. A parte majoritária do fomento à cultura se fazia através do FazCultura, lei estadual de incentivo à cultura, criada em 1996.

A gestão Márcio Meirelles definiu que o fundo de cultura deveria se tornar a fonte principal de fomento à cultura na Bahia, que os recursos do fundo não seriam mais utilizados pela própria Secretaria de Cultura e se destinariam à comunidade cultural, por meio de editais temáticos, públicos e periódicos, avaliados por comissões formadas por pessoas da própria comunidade cultural. Os apoios dados anteriormente a instituições culturais não-estatais, sem critérios definidos

e públicos, foram revistos e se criou um edital para apoio às instituições culturais pelo prazo de três anos renováveis. Além disto, criaram-se outras modalidades de fomento à cultura, a exemplo de microcréditos, disponibilizados pela Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), e do Calendário de Apoio a Projetos Culturais, desenvolvido pela Fundação Cultural do Estado da Bahia (FUNCEB), órgão da Secretaria de Cultura.

Na gestão seguinte, tais mudanças foram aprofundadas e ampliadas. O Fundo de Cultura consolidou-se como principal instrumento de fomento à cultura na Bahia. Nesta perspectiva, buscou-se no Plano Plurianual (PPA) do governo da Bahia garantir recursos que possibilitassem um aumento continuado do fundo naqueles anos, o que foi conseguido, mesmo com a crise econômica que afetou o Brasil e os estados brasileiros no período. O fundo passou a ter sistematicamente por volta de 20 editais anuais para todos os setores de cultura, lançados de modo unificado e com ampla divulgação em todo o estado da Bahia.

A criação de editais setoriais em lugar de editais por temas permitiu que todas as áreas culturais pudessem ter ao seu dispor um edital anual. Foram criados outros editais plurianuais de apoio a grupos culturais e a eventos calendarizados, que acontecem anualmente. As comissões de seleção, já com dois membros indicados pelo Conselho Estadual de Cultura, passaram a ter uma composição sempre majoritária da sociedade civil e da comunidade cultural, com membros oriundos de Salvador, do interior da Bahia e de outros estados brasileiros. A composição das comissões de seleção era renovada anualmente e foi assegurada total autonomia de decisão às comissões. A meta de ampliar a atuação do fundo no interior do estado foi perseguida e o interior passou a ser mais contemplado no fundo sem prejuízo da capital, dado o aumento de recursos do fundo de cultura. Buscou-se simplificar todo o processo burocrático, reduzindo exigências de documentos, somente solicitados para os projetos aprovados. Os editais destinados às culturas populares foram simplificados no possível. O fundo foi informatizado para facilitar seu diálogo com os agentes culturais. Também toda tramitação relativa ao incentivo fiscal passou a funcionar de modo informatizado, assegurando mais agilidade.

O mecanismo de apoio da FUNCEB foi transformado em Calendário das Artes, destinado a pequenos apoios artístico-culturais. A sua construção envolveu ampla consulta às comunidades culturais e muitas de suas demandas puderam ser assimiladas em seu desenho institucional: ampla simplificação da proposta encaminhada para apoio; opção pelo formato de prêmio, com redução da prestação de contas; editais integrados e territorializados, o que evita a concorrência com

espaços mais competitivos, a exemplo de Salvador e região metropolitana, que possuíam um edital específico. A tessitura cuidadosa e inovadora deste dispositivo de fomento permitiu que em seus anos de existência fossem contemplados 109 municípios dos 417 existentes na Bahia. Assim, o Calendário das Artes ocupou um lugar complementar no sistema de fomento instalado e conseguiu atingir as principais metas que se propôs: simplificação, territorialização e democratização do fomento à cultura.

Considerações acerca dos achados da pesquisa

A esta altura do texto, pode-se afirmar que o sistema de financiamento e fomento brasileiro não possui a complexidade atual da cultura. Ele está desequilibrado com o predomínio das leis de incentivo sobre as outras modalidades de financiamento e fomento à cultura no país. O imenso desequilíbrio existente de recursos compromete a complexidade do sistema de financiamento e fomento, pois o torna unidimensional. O predomínio das leis de incentivo, a partir de políticas neoliberais de cultura, implica no fraco financiamento direto do estado, em seus níveis: nacional, estadual e municipal; na débil participação efetiva das empresas no apoio à cultura, através da diminuta utilização de recursos próprios, e no desestímulo ao frágil mercado cultural e seu público consumidor. A predominância unilateral empobrece as outras modalidades de apoio, torna o sistema brasileiro de financiamento e fomento à cultura limitado e aquém das demandas do complexo campo cultural contemporâneo.

Este sistema de financiamento e fomento não se mostra adequado ao conceito ampliado de cultura, nem às políticas de diversidade cultural, pois as leis de incentivo, em sua versão nacional, não têm capacidade de atender satisfatoriamente à noção ampliada de cultura, nem à diversidade cultural brasileira. O sistema não possibilita acolher o conceito ampliado ou preservar e promover a diversidade cultural. Pelo contrário, ele concentra e direciona os recursos para atender preferencialmente eventos e produtos de maior apelo de mercado, envolvendo atrações e celebridades, com grande visibilidade e realizados nos maiores centros consumidores do país. As leis de incentivo submissas à lógica do marketing empresarial, não possuem capacidade de universalizar apoios e contemplar a diversidade de culturas presentes no universo simbólico brasileiro. Isto é, abranger a complexidade, a noção ampliada e a diversidade culturais brasileiras.

A prioridade das leis de incentivo inibiu a atenção dos estados, nacional e diversos estaduais, em relação a outros dispositivos de financiamento e fomento. O Fundo Nacional de Cultura, além de nunca ultrapassar os 300 milhões de reais em sua história, não teve seu funcionamento atualizado. Ele permaneceu com um grande déficit de institucionalidade. Seus recursos continuaram sendo acessados por projetos do próprio ministério. Enquanto as leis de incentivo passaram, cada vez mais, à isenção de 100%, no fundo permaneceu a exigência de contrapartida de 20% dos proponentes, mesmo quando eles são frágeis agentes e comunidades culturais. Não se instituíram critérios e procedimentos republicanos de seleção. A comissão de seleção continuou a ser interna ao ministério. O Fundo Nacional de Cultura, exemplo de fomento direto do estado à cultura, não recebeu cuidado, que permitisse maior institucionalização, funcionamento mais democrático, seleção mais republicana e seu fortalecimento como um dos pilares mais importantes de um complexo sistema de financiamento e fomento.

A hegemonia das leis de incentivo, inclusive no horizonte mental do ministério e dos produtores culturais, deprimiu também outros dispositivos de financiamento e fomento, mesmo previstos no próprio Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac). O Fundo de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) é um exemplo. A quase identificação entre Pronac, Lei Rouanet e mecenato demonstra a supremacia das leis de incentivo no financiamento e fomento à cultura no país.

Esta predominância inibiu igualmente os mercados culturais. Os públicos deixaram de ser considerados peças relevantes para a sustentabilidade da cultura, pois os custos dos projetos, encarecidos com a vigência unilateral das leis de incentivo, passaram a ser bancados por recursos obtidos através dos “patrocínios” das empresas, realizados, quase sempre, com dinheiro público. A não expansão e mesmo a contração dos mercados culturais, em determinados setores da cultura, bem como a redução de temporadas, apontam para as problemáticas relações estabelecidas com os públicos culturais, em especial, com os segmentos culturais com potencialidade de tessitura de nichos específicos de mercado. Entre as modalidades de cultura que devem ser bancadas integralmente pelo estado e os grandes mercados das indústrias da cultura, que possuem sustentabilidade imanente, não se desenvolveram culturas de mercados mais específicos com seus públicos especializados.

A supremacia das leis de incentivo, por conseguinte, inviabiliza a construção de um sistema de financiamento e fomento complexo como exige hoje a complexidade atual da cultura. Ela deprimiu a atuação direta do estado; inibiu os

mercados e públicos culturais; não transformou as empresas em efetivas parceiras do apoio à cultura, dado que elas praticamente não investem dinheiro algum; não possibilitou a universalização do apoio a outras culturas e desestimulou a busca de alternativas de financiamento e fomento.

Alternativas possíveis

A construção de um sistema complexo de financiamento e fomento à cultura obriga a uma revisão radical dos procedimentos atualmente existentes. Sem desprezar nenhum dos dispositivos antes elencados, ela exige a reinvenção de cada um deles e a invenção de novas modalidades, que atendam as complexas demandas da cultura contemporânea, perpassada pelo conceito ampliado, pela diversidade cultural e por novos agenciamentos derivados da economia criativa e das redes digitais. A revisão da exagerada dominância das leis de incentivo, a ampliação dos fundos de cultura e o estabelecimento de políticas de estímulo aos consumos e mercados culturais passam a ser vitais para a costura de um novo e mais complexo sistema de financiamento e fomento à cultura no Brasil.

As leis de incentivo precisam passar por cuidadosa revisitação para redefinir seu lugar no sistema de financiamento e fomento, sem que isto prejudique sua existência, dado que elas têm um papel relevante no apoio à cultura brasileira. A reforma deve buscar, dentre outros objetivos: abolir a isenção de 100%; trazer mais recursos efetivos das empresas para a cultura; imaginar mais estímulos para pequenas e médias empresas; criar mecanismos de desconcentração; definir melhor os tipos de culturas a serem apoiadas, evitando usar recursos em iniciativas que têm ampla possibilidade de sustentabilidade através do mercado e aprimorar mecanismos de participação das pessoas físicas no apoio à cultura.

Os fundos de cultura, em especial o nacional, necessitam ser reinventados. O fomento direto do estado deve ser guiado pelo horizonte da universalização do apoio à cultura. Os fundos precisam ser bem institucionalizados, possuir critérios e procedimentos republicanos, ter modelos de seleção democráticos; ampliar a transparência de seus processos e aumentar de modo substancial seus recursos. Eles, no mínimo, precisam ser equiparados aos movimentados pelas leis de incentivo. Os fundos de cultura, em uma gestão democrática e republicana, têm maior potencial de acolher o conceito ampliado e de apoiar a diversidade cultural. Eles podem contemplar as mais diversas atividades, bens, manifestações

e serviços culturais, dado que não obedecem à lógica mercantil de visibilidade. Entretanto, a tentação da visibilidade política precisa ser enfrentada. Como modo de financiamento direto do estado, os fundos devem ser ampliados para garantir a universalização do apoio e viabilizar um sistema de financiamento cultural estruturado em termos federativos, em sintonia com o Sistema Nacional de Cultura. Aliás, sem um aumento substancial do FNC não existe possibilidade de consolidar o Sistema Nacional de Cultura.

Os fundos de cultura respeitam a liberdade de criação, quando funcionam com base em seleções públicas com participação das comunidades culturais. O Estado democrático é capaz de apoiar e mesmo criar cultura, respeitando a liberdade de criação e se opondo à tentação de controle e imposição de cultura oficial. Os fundos devem fazer seleções públicas realizadas por comissões de especialistas nas diversas áreas culturais com garantia de autonomia para suas deliberações. O uso de editais públicos emerge como avanço em relação ao velho “balcão”, baseado na lógica do favor. As seleções públicas possibilitam a democratização e o caráter republicano do financiamento à cultura.

A afirmação dos avanços dos editais públicos não pode esconder as limitações de sua utilização universal em decorrência de suas exigências técnicas. Tornar os editais no instrumento dominante para distribuição democrática e republicana de recursos não significa desconhecer seus limites de operar em dadas circunstâncias, devido às suas exigências formais, que não são familiares às diferentes comunidades culturais. Com a ampliação do conceito de cultura, e com a promoção da diversidade cultural novos agentes e comunidades culturais passaram a demandar o Estado. Mas ele ainda não dispõe de dispositivos adequados para apoiar estes novos ativistas culturais. Para determinadas situações novas maneiras adequadas, democráticas e republicanas, de financiamento e fomento devem ser imaginadas.

Uma das tarefas hoje mais relevantes das políticas culturais e de financiamento no Brasil recente, caracterizado pela inclusão econômica e social de parcelas significativas da população brasileira entre os anos 2003 e 2016, é incentivar o desenvolvimento e a diversidade de públicos e mercados culturais, que atendam novas demandas culturais e garantam o direito do cidadão ao acesso a modalidades de cultura, que no Brasil continuam muito excludentes. Ou seja, fazer que este potente movimento de inclusão abarque cada vez mais o campo cultural. Sem públicos e mercados desenvolvidos e diferenciados a sustentabilidade e a diversidade da cultura brasileira estão seriamente comprometidas.

O sistema de financiamento necessita atender os diversos momentos do fazer cultural. Na atualidade, a maior parcela do fomento à cultura no Brasil destina-se à produção e ao apoio de eventos e produtos. O campo da cultura precisa fomentar de modo mais equilibrado todos os momentos do fazer cultural – criação, difusão, divulgação, circulação, distribuição, intercâmbio, preservação, formação, estudos, crítica, consumo e fruição – e apoiar projetos de médio ou longo prazo. A não superação destes problemas compromete as possibilidades de desenvolvimento e sustentabilidade da cultura no Brasil.

O horizonte ampliado de cultura, os recentes formatos, as tecnologias informáticas, as novas modalidades de negócios abrem inúmeras possibilidades para imaginar, inventar e implementar outros modos de financiar a cultura. O estímulo à investigação e à criação destes novos dispositivos deve ser prioridade das políticas culturais sintonizadas com a contemporaneidade. O sistema de financiamento não pode prescindir da formação e qualificação de pessoal e da realização de estudos, que subsidiem seu desenvolvimento e alarguem sua complexidade. A carência de estudos e pesquisas sobre a realidade, bem como a ausência de pessoal qualificado para lidar com as áreas de fomento marcam a sociedade brasileira. A construção do sistema complexo requer conhecimento e avaliação do financiamento existente, de experiências internacionais inovadoras e a invenção de novas modalidades de apoio. A formação e qualificação de pessoal, além do fortalecimento do debate público acerca da temática, tornam-se vitais para alcançar estes objetivos.

Tais proposições podem parecer utópicas, ainda mais nos momentos de autoritarismo e retrocessos vividos hoje no Brasil desde o golpe midiático-jurídico-parlamentar e desde a eleição, marcada por graves irregularidades, de Jair Bolsonaro em 2018. A conjuntura, não resta dúvida, apresenta-se como complexa e difícil, mas é sempre melhor enfrentá-la com visão aguçada do que se deseja e do que não se quer.

Referências

- BERNARD, F. de (2005). Por uma redefinição do conceito de diversidade cultural. In L. Brandt, (Ed.), *Diversidade cultural* (pp. 73-81). São Paulo, Escrituras / Instituto Pensarte.
- BOLÁN, E. N. (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. Cidade do México: Conselho Nacional para a Cultura e as Artes.

- BRANT, L. (2009). *O poder da cultura*. São Paulo: Peirópolis, 2009.
- CORREIA, A. M. A. (2013). *Diversidade cultural no governo Lula: um olhar para a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural*. Dissertação de Mestrado, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade, Salvador.
- DÓRIA, C. A. (2003). O financiamento da cultura na década de 90. In C. A. Dória (Ed.), *Os federais da cultura* (pp. 73-110). São Paulo: Biruta.
- GUIMARÃES, F. & Silva, R. (2017). Estudos sobre financiamento e fomento à cultura nos estados e Distrito Federal. In A. A. C. Rubim & F. Pimenta (Eds.), *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e distrito federal* (pp. 63-97). Salvador: Editora da UFBA.
- KAUARK, G. D. R. de S. (2009). *Oportuna diversidade: a participação do Ministério da Cultura do Brasil durante as negociações da Convenção sobre a Preservação e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Dissertação de Mestrado, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- PAIVA Neto, C. (2017). Modelo federal de financiamento e fomento à cultura. In A. A. C. Rubim & F. Pimenta (Eds.), *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e distrito federal* (pp. 15-61). Salvador: Editora da UFBA.
- ROCHA, S. C. (2018). *Da imaginação à constituição: a trajetória do Sistema Nacional de Cultura de 2002 a 2016*. Tese de Doutorado, Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia Salvador.
- RUBIM, A. A. C. & VASCONCELOS, F. (Eds.) (2017a). *Financiamento e fomento à cultura no Brasil: estados e distrito federal*. Salvador: Editora da UFBA.
- RUBIM, A. A. C. & VASCONCELOS, F. (Eds.) (2017b), *Financiamento e fomento à cultura nas regiões brasileiras*. Salvador: Editora da UFBA.
- RUBIM, A. A. C. (Ed.) (2016). *Cultura e políticas culturais na Bahia*. Itajaí: Casa Aberta.
- RUBIM, A. A. C. (2014). *Políticas culturais na Bahia contemporânea*. Salvador: Editora da UFBA.
- RUBIM, A. A. C. (2009). Políticas culturais e novos desafios. *Matrizes*, 2(2):93-115.
- Unesco (2006). *Convenção sobre a proteção e promoção da diversidade das expressões culturais*. Brasília: UNESCO.
- Unesco (2005). Declaração universal sobre a diversidade cultural. In L. Brandt (Ed.), *Diversidade cultural. Globalização e culturas locais: dimensões, efeitos e perspectivas* (pp. 207-214). São Paulo: Escritura/Instituto Pensarte.