

Letícia Cristelli de Sousa Silva

LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA: ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NO
FORTALECIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS NOS MUNICÍPIOS DO
INTERIOR DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2015

Letícia Cristelli de Sousa Silva

LEI ESTADUAL DE INCENTIVO À CULTURA: ANÁLISE DOS SEUS EFEITOS NO
FORTALECIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES CULTURAIS NOS MUNICÍPIOS DO
INTERIOR DE MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ágnez de Lélis Saraiva.

Belo Horizonte
2015

Letícia Cristelli de Sousa Silva

Lei estadual de incentivo à cultura: análise dos seus efeitos no fortalecimento das manifestações culturais nos municípios do interior de Minas Gerais.

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

Professor Mestre Ágnez de Lélis Saraiva, orientador, Fundação João Pinheiro.

Professora Doutora Mônica Barros de Lima Starling, avaliadora, Fundação João Pinheiro.

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, avaliador, Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 17 de junho de 2015.

É na arte que o homem se ultrapassa definitivamente.

Simone de Beauvoir

RESUMO

As leis de incentivo à cultura são instrumentos de renúncia fiscal que utilizam como parâmetro o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. O advento do mercado no setor cultural é resultante de um afastamento do governo da sua função de coordenador e provedor de recursos para a viabilização dos projetos culturais no contexto neoliberal vivido nos anos 1980 no Brasil. Este trabalho reflete sobre a Lei 17.615, de 4 de julho de 2008, conhecida como Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, e sua atuação em prol da promoção, estímulo e valorização das manifestações e expressões dos diversos segmentos culturais. Nesse contexto, pergunta-se como este mecanismo e as suas demais alterações legislativas desde sua criação até o momento atual, contribuíram para a regionalização e a democratização da cultura dos diversos grupos sociais e a efetivação das suas ações para a valorização das culturas populares. O objetivo geral é analisar o panorama fiscal da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais durante seus últimos sete anos de existência e como se encontra os processos de desconcentração dos projetos artístico-culturais para além da Capital Belo Horizonte e Região Central. A pesquisa também abordou a situação da atual gestão desse instrumento, suas limitações e desafios quanto à iniquidade entre os produtores culturais envolvidos nesse processo.

Palavras-chave: Política Cultural; Lei de Incentivo; Financiamento cultural; Interiorização.

ABSTRACT

Laws to incentive culture are tax breaks instruments using as parameter the Operations Tax on the Circulation of Goods and on Shuttle Services Rendered Interstate and Intermunicipal and Communications - ICMS. The advent of the market in the cultural sector is the result of a government move away from its task of coordinator and resource provider for the viability of cultural projects in the neoliberal context lived in the 1980s in Brazil. This work reflects on the Law 17.615, of July 4, 2008, known as the State Law for the Encouragement of Minas Gerais culture and its activities for the promotion, encouragement and appreciation of cultural manifestations and expressions of the various cultural segments. In this context, wonders how this mechanism and its other legislative changes since its creation until the present time, contributed to the regionalization and the democratization of culture of various social groups and the effectiveness of their actions for the recovery of popular cultures. The overall objective is to analyze the fiscal outlook of the State Law for the Encouragement of Minas Gerais culture during his last seven years of existence and how are the decentralization processes of artistic and cultural projects beyond the capital Belo Horizonte and Central Region. The survey also addressed the situation of the current management of this instrument limitations and challenges regarding the inequity between cultural producers involved in this process.

Keywords: Cultural Policies; Fiscal Incentive Laws; Cultural funding; Internalization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Volume de investimentos em projetos culturais	45
Gráfico 2 – Relação dos projetos inscritos e aprovados na Leic	45
Gráfico 3 – Relação dos valores apresentados e aprovados por meio da Leic	47
Gráfico 4 – Relação entre o valor aprovado e o limite de captação da Leic	47
Gráfico 5 – Projetos inscritos e aprovados por região administrativa entre 2008 e 2014.....	50
Gráfico 6 – Percentual de projetos inscritos, aprovados e captados por região – 2014.....	51
Gráfico 7 – Porcentagem de captação entre capital e interior – 2010 a 2014	52
Gráfico 8 – Número de projetos inscritos e aprovados por área cultural – 2008 a 2014.....	54
Gráfico 9 – Taxa de aprovação dos projetos culturais da Leic – 2008 a 2014.....	56
Gráfico 10 – Porcentagem de projetos incentivados por área – 2014	57

QUADROS

Quadro 1– Custos e benefícios das políticas públicas	18
Quadro 2 – Áreas culturais definidas na Leic de 2008	39
Quadro 3 – Patamares de dedução	42
Quadro 4 – Limites de concessão do incentivo em maio de 2014.....	43
Quadro 5 – Relação de maiores incentivadores por CNPJ – ano exercício 2014.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CA: Certificado de Aprovação

Ctap: Comissão Técnica de Análise de Projetos

DI: Declaração de Incentivo

Dlic: Diretoria da Lei Estadual de Incentivo à Cultura

ICMS: Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços

Leic: Lei Estadual de Incentivo à Cultura

Sfic: Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura

Sec: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

Sef: Secretaria de Estado de Fazenda

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CULTURA COMO POLÍTICA PÚBLICA	11
2.1 Culturas e culturas	11
2.2 Ciclo de políticas públicas.....	14
2.3 Micro e macro gestão de políticas sociais.....	20
2.4 Desenvolvimento da política cultural.....	23
2.5 O financiamento da cultura no Brasil.....	27
2.6 Marketing cultural.....	32
3 METODOLOGIA	35
4 PANORAMA DO INCENTIVO FISCAL EM MINAS GERAIS	37
4.1 A Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e o incentivo fiscal.....	38
4.2.Trajetória legislativa da lei estadual de incentivo à cultura.....	41
4.3 Os recursos da lei estadual de incentivo à cultura em Minas Gerais	44
4.4 Eventos culturais a partir da promulgação da nova Leic	53
4.5 A gestão da lei estadual de incentivo à cultura de Minas Gerais.....	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	65
APÊNDICES	68
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os gestores da Leic	68

1 INTRODUÇÃO

A Lei Estadual de Incentivo à Cultura (Leic) é um mecanismo de renúncia fiscal da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais que tem como objetivo contribuir, promover e estimular a produção e difusão de bens e serviços culturais em todas as regiões do Estado, buscando valorizar e proteger o patrimônio material e imaterial dos grupos formadores da sociedade, em prol do pluralismo da cultura mineira.

As leis de incentivo fiscal tiveram seu embrião no processo de redemocratização vivido no Brasil nos anos 80, que se sucedeu na crise e reforma do Estado, fatores que ajudaram a delinear a institucionalização do setor cultural no país. O desenvolvimento das políticas públicas de cultura no contexto brasileiro foi marcado pelos processos de globalização econômica e cultural que se expandia mundialmente. Nesse cenário, o advento das ideias neoliberais trouxe à tona a participação do empresariado no financiamento do setor cultural que se iniciou em nível federal e pouco depois, foi descentralizado aos níveis estaduais e municipais. Nos Estados, a base do funcionamento das leis de incentivos advém do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, o ICMS. Dessa forma, a participação do mercado nesse setor, contribuiu para o afastamento do Estado de sua função como principal fomentador da produção cultural e, pode-se assim dizer que acabou por induzir a cultura para uma lógica de mercado.

Uma das finalidades deste trabalho é analisar a Lei Estadual de Incentivo à Cultura como política cultural do Estado de Minas Gerais, desde sua promulgação em 2008 até o edital publicado em 2014, de forma a identificar as características das demandas de projetos artístico-culturais e suas tendências ao longo dos anos, assim como estudar os processos de regionalização da produção cultural dentro do Estado, buscando sinalizar se áreas menos favorecidas sob a visão das grandes empresas patrocinadoras também estão sendo contempladas por esse mecanismo fiscal.

Para tal, foi necessário debater o conceito de cultura e suas demais decomposições na literatura. Para analisar o pretendido pluralismo no instrumento de isenção fiscal de Minas Gerais, foi preciso fracionar a cultura entre a erudita, popular e a crescente cultura de massas, fruto da indústria cultural. Após o entendimento e diferenciação das demandas de cada um dos segmentos, a próxima meta foi quantificar os projetos inscritos, aprovados e captados por meio da nova Lei de 2008, a fim de sustentar uma base para interpretação dos fenômenos ao longo desses sete anos. Por fim, para embasar as análises quantitativas, um dos propósitos do presente trabalho era conhecer a percepção e desafios postos à gestão da Lei em Minas Gerais nos dias atuais.

Sendo assim, pergunta-se: como a Lei 17.615, de 4 de julho de 2008, e suas demais alterações legislativas desde sua criação até o momento atual, contribuíram para a

regionalização e democratização do acesso dos diversos grupos sociais produtores de cultura ao mecanismo de renúncia fiscal implementado pelo Estado e a efetivação das suas ações para a valorização das culturas populares?

O trabalho propôs como objetivo geral analisar o panorama fiscal da Leic durante seus últimos sete anos de existência e como se encontra os processos de desconcentração dos projetos artístico-culturais para além da Capital Belo Horizonte e Região Central. Para tanto, definiu-se como objetivos específicos: fundamentar a área cultural no ambiente das políticas públicas e seus conceitos adjacentes, demonstrar o histórico da Leic e suas principais mudanças em prol da fruição e democratização da cultura, e analisar os resultados entre os anos de 2008 a 2014 e a participação da gestão da Leic nesse processo.

Para o alcance dos objetivos listados, no capítulo 2, constam os aspectos conceituais do trabalho, que abarcam em maiores detalhes a cultura enquanto política pública, o histórico do seu financiamento no Brasil e em Minas Gerais, assim como o conceito de marketing cultural, fundamental para conceber a participação do mercado nesse setor. O capítulo servirá como suporte para as questões abordadas posteriormente. O capítulo 3 está reservado à metodologia empregada para a coleta dos dados reunidos e apresentados no capítulo 4, que se destina a retratar o panorama do incentivo fiscal no Estado e a relatar a interpretação dos fenômenos da Leic nos últimos sete anos. Por fim, no capítulo 5 encontram-se as considerações finais deste estudo.

2 CULTURA COMO POLÍTICA PÚBLICA

2.1 Culturas e culturas

Os debates acerca de uma definição do conceito de cultura vêm desde a Antiguidade Clássica, na qual o homem ainda não era visto como animal cultural. Dentro dessa lógica, a cultura era vista como algo não natural, que não decorre de leis físicas e biológicas. É a partir da ênfase na racionalidade do movimento Iluminista do século XVIII que o homem passou a ser referido como animal racional e, conseqüentemente, como formador e propagador de opiniões, novas crenças e valores. Posteriormente, no século XIX, o estudo do progresso cultural na humanidade ganhou força e passou-se a entender como relevante os meios de contato, nem sempre pacíficos, entre povos e nações. Como discorre Santos (1994, p. 35), “nas transformações da ideia de cultura durante os séculos XVIII e XIX, a discussão sobre cultura surgiu associada a uma tentativa de distinguir entre aspectos materiais e não materiais da vida social, entre a matéria e o espírito de uma sociedade”.

Os estágios da evolução cultural humana são marcados, desde então, principalmente pela relação e interação social entre grupos e instituições. Cada cultura é o resultado de uma história particular e isso inclui também suas relações com outras culturas, as quais podem ter características bem diferentes (SANTOS, 1994, p. 12). Não há hierarquização dos modelos culturais distintos dentro da sociedade, mas pode-se falar em diversidade da concepção de cultura em cada segmento social. Isso porque é uma característica marcante dos povos, a sua diversidade. A inserção de membros em grupos sociais se dá por meio da identificação das práticas, costumes e formas de convivência que são pregadas e mantidas em determinados ciclos de interação. Esta é uma das visões de Santos (1994, p. 15) quando afirma que

não existe relação necessária entre características físicas de grupos humanos e suas formas culturais, nem tampouco a multiplicidade das culturas implica quebra da unidade biológica da espécie humana. A diversidade das culturas existentes acompanha a variedade da história humana, expressa possibilidades de vida social organizada e registra graus e formas diferentes de domínio humano sobre a natureza.

Apesar da complexidade e diversidade da conceituação, a cultura não deve ser analisada como objeto do relativismo. Se insistirmos em relativizar as culturas e só vê-las de dentro para fora, ter-se-á de recusar a admitir os aspectos objetivos que o desenvolvimento histórico e da relação entre povos e nações impõe (SANTOS, 1994, p. 16). Clara a ideia da diversidade, é importante ressaltar o caráter dinâmico do processo cultural.

Não existem culturas estagnadas ou que não estão propensas a mudanças repentinas. Os momentos de interação são ponto de partida para alterações na concepção original dada à cultura adotada em um grupo específico. É por isso que os estudos da cultura estão inteiramente voltados a entender as constantes transformações que passam a sociedade, naquilo que tange as características dos grupos e classes sociais, assim como as relações de poder provenientes das mesmas.

Entre as muitas diferenciações, o conceito de cultura passou também pela dicotomia do popular e o erudito. No final da Idade Média, entendia-se que a cultura estava ligada a ideia de refinamento pessoal e nesse sentido, apenas as classes dominantes tinham acesso às plataformas de produção culturais, como as de educação, profissionalização e contato com a música, teatro e dança. Observa-se que nessa polarização entre as diferentes concepções, a alta classe é aquela que traça limites e caracteriza o que é ou não cultura e, também, o que é ou não popular. Dessa reflexão, dentro da dimensão da sociedade moderna, pensa-se num outro questionamento sobre o que é cultura popular, erudita e de massas e como os diversos interesses provenientes dos praticantes dessas esferas são atendidos.

Muito se deve ao histórico de cada cultura. Sua origem, sua generalização pelos indivíduos e as próprias expressões culturais dos povos ao longo dos anos. Assim, falar em cultura pode implicar uma ênfase no modo de ser e sentir que seja típico e característico de uma população que seja mesmo um patrimônio seu (SANTOS, 1994, p. 64). Em outras palavras, entende-se cultura popular também como fortalecimento e crescimento das classes dominadas que buscou transformar os privilégios da classe, dita dominante¹, em direitos sociais.

Problematizando a conceituação de cultura na modernidade, Carvalho (2013, p. 400) coloca que esta “não é propriedade de ninguém, nem de grupo algum, mas um processo de negociações e de embates”. Assim, os usos da cultura na era global têm-se caracterizado pela adoção de políticas afirmativas em torno de interesses identitários, pela comunicação de massa e pelo consumismo (CARVALHO, 2013, p. 400). Diante das transformações socioeconômicas e políticas e com a ascensão da produção midiática que se configura, principalmente, após 1980 no contexto neoliberal, é necessário entender a importância da cultura de massa² e da indústria cultural³ e como essas tendem a serem

¹ Cultura dominante é entendida como aquela que se impõe em detrimento de outra. Coelho (1997, p. 110), exemplifica uma cultura dominante como a preponderação da cultura nacional sobre as culturas regionais.

² A cultura de massas é oriunda da indústria cultural. Seu conceito, porém, não é visto como forma de democratização, por não se fazer, efetivamente, dentro das massas (COELHO, 1997, p. 217).

³ A indústria cultural pode ser entendida, também, como indústria do entretenimento. É um instrumento de tradução dos modos culturais eruditos, num processo cujo objetivo era alcançar um mercado passivo de consumidores ao qual não se oferecia nada além de um entretenimento facilmente digerível. Nessa linha de argumentação, a indústria cultural é vista não como veículo de difusão da cultura, mas, pelo contrário, como

mais conservadoras e a privar a visão cultural construída pelas dinâmicas sociais e que são consideradas patrimônios dos indivíduos.

Os meios de comunicação penetram em todas as esferas da vida social, desde o meio urbano ao rural e engloba, também, os âmbitos profissionais, religiosos e políticos. Em sua totalidade, os meios de comunicação pregam mensagens poderosas e que influenciam fortemente o estilo de vida e os modos de organizar o cotidiano das pessoas. Muito do que é passado pela mídia se realiza em contextos sociais amplos e acabam por projetar interesses dos grupos maiores e mais controladores. É importante ressaltar que a ciência e a tecnologia são aspectos da cultura por causa do impacto direto que têm nos destinos das sociedades atuais. O seu controle é um dos aspectos das relações de poder contemporâneas (SANTOS 1994, p. 77).

Não sendo possível ignorar a relação entre cultura e o seu processo produtivo tem-se, novamente, a discussão das relações entre as classes sociais no interior das sociedades e como a divulgação maciça da cultura de massa, ligadas a supremacia da indústria cultural, é um grande obstáculo para a multiplicidade de manifestações culturais de grupos menores e/ou de culturas autônomas e isoladas. Nesse sentido, é possível dizer que há uma tentativa de controle por parte das classes dominantes em moldar o contexto cultural do todo que não diz respeito às diversas culturas presentes na sociedade. É por isso que as lutas pela universalização dos benefícios da cultura são ao mesmo tempo lutas contra as relações de dominação entre as sociedades contemporâneas, e contra as desigualdades básicas das relações sociais no interior das sociedades (SANTOS, 1994, p. 86).

Subentende-se, então, que a divulgação das culturas, em âmbito nacional brasileiro, é marcada por extremas desigualdades sociais, contradições e conflitos. A atuação das mídias, na propagação das culturas de massas, acentua as diferenças de poder entre as classes e dificulta a democratização das atividades culturais, principalmente, à produção cultural dos grupos menores e populares.

Considera-se nesse trabalho o conceito de cultura popular, aquele que, segundo Coelho (1997, p. 120), não reproduz uma unicidade, mas que deve ser entendido como um conceito pluralista, já que, essa visão elástica das culturas “se torna tanto mais imperiosa quanto se procura identificar ou promover a presença de um multiculturalismo na sociedade contemporânea”. Nessa concepção, as culturas populares dizem respeito a “uma miríade de processos sociais concretos, originados no passado ou propostas por elementos modernos, que respondem a necessidades concretas dos grupos que as produzem e dela se alimentam em sua luta pela sobrevivência” (COELHO, 1997, p. 120). Para além da

modo de impedir o acesso à cultura por destruir formas culturais populares e filtrar a produção passível de entrar em seu mecanismo, impedindo a crítica aos modos culturais predominantes (COELHO, 1997, p. 217).

distinção entre uma cultura negativa e positiva, procurar-se-á analisar aquelas culturas esquecidas ou negadas, seja pelo seu pouco alcance, regionalidade ou pela mínima visibilidade dada a elas quando colocadas num meio em que se predomina a indústria cultural que apenas reflete hierarquias de valores e surgem de modos de vida e de entendimento do mundo, expressos de maneira particular e definida (COELHO, 1997, p. 217).

No caso legal prático, apenas a partir da promulgação da Constituição de 1988 que há a inclusão dos direitos culturais como direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, como é lido no art. 215, *caput*, da Constituição de 1988: “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.” Nessa ótica, entende-se que o governo é um ator importante para o fornecimento de instrumentos e condições de realização da produção cultural que beneficiem e possibilite a manutenção da sua diversidade, assim como um agente que atue para garantir o acesso de todos na vida e a pluralidade cultural e que a divulgação da sua produção não só um privilégio de poucos.

2.2 Ciclo de políticas públicas

Considerando que a vida cultural do indivíduo vai além do mero lazer, a efetividade de políticas públicas voltadas para a área cultural depende da interpretação dos vários cotidianos da sociedade e também, da avaliação da recepção social das ações voltadas a essas demandas (BOTELHO, 2001, p. 73). O entendimento da intervenção política na sociedade contribui para a análise dos modelos de políticas culturais adotados no Brasil e auxilia no diagnóstico das ações governamentais para o desenvolvimento da área. Nesse sentido, a presente seção abordou as etapas, processos e a participação dos vários atores envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas a fim de esclarecer, anteposto, os caminhos e definições das políticas culturais propriamente ditas.

Dado a complexidade de fenômenos encontrados dentro da sociedade e a diferenciação de seus membros em instâncias políticas, socioeconômicas e culturais, os processos de decisão e ação governamentais operam em um ambiente conflituoso entre seus membros e suas diversas instituições. Posto o cenário pluralista cultural, tem-se o desafio de formular e implementar políticas públicas que sejam capazes de atingir efetivamente o público em seus diversos segmentos. Botelho (2001, p. 78), considera uma política pública consequente, aquela que

[...] não se confunde com ocorrências aleatórias, motivadas por pressões específicas ou conjunturais; não se confunde também com ações isoladas, carregadas de boas intenções, mas que não têm consequência exatamente

por não serem pensadas no contexto dos elos da cadeia de criação, formação, difusão e consumo. Ou seja, uma política pública exige de seus gestores a capacidade de saber antecipar problemas para poder prever mecanismos para solucioná-los.

A sobrevivência e progresso da vida em sociedade estão diretamente ligados à resolução de conflitos e envolvem a administração de tais momentos críticos. Para isto, segundo Rua (1998, p. 1), “existem apenas dois meios: a coerção pura e simples e a política”. Considerando que o constante uso da coerção se torna um meio decadente e oneroso ao longo do tempo, a política se mostra como principal solução.

A definição concreta de políticas públicas é complexa e adentra o campo da multidisciplinaridade. Isso se deve ao fato das mesmas repercutirem no campo da sociologia, da ciência política e da economia e por não se fazerem apenas como simples intervenção do Estado numa situação social problemática (GIOVANNI, 2009, p. 4).

Giovanni (2009, p. 4-5) adentra o conceito de política pública como sendo uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade”. Nessa ótica, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 7).

Para entender o surgimento das políticas públicas, o presente trabalho utilizará o conceito de *policy cycle*⁴, focando em suas etapas, desafios e limitações, principalmente naquilo que tange o processo de implementação das políticas públicas e seus efeitos na sociedade.

A visão clássica do ciclo de política, como colocado por Melo e Silva (2000, p. 5), ignora as fases de implementação, avaliação das políticas públicas e seus efeitos retroalimentadores. As decisões são tomadas de “cima para baixo” e o desenho das políticas é linear. Em outro momento, para Souza (2006, p. 10) e Raeder (2014, p. 128), o ciclo de política é constituído de mais estágios, quais sejam: percepção e definição de problemas, definição da agenda, identificação de alternativas e formulação de programas e projetos, avaliação e seleção das opções, implementação e avaliação e monitoramento das ações planejadas. Sob essa lógica, o processo das políticas públicas perde o caráter rígido e sequencial linear e passa a ser visto como um ciclo.

Um dos grandes desafios colocados para administração pública é a capacidade de produzir projetos ou programas que gerem resultados satisfatórios. Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se

⁴ *Policy cycle* é traduzido como “ciclo de política” e diz respeito a um tipo de processo de formulação e implementação de políticas públicas e suas demais etapas.

incorporar os *stakeholders*⁵ ao processo de formulação e implementação de políticas (MELO; SILVA, 2000, p. 13). Os atores políticos vêm de diversas esferas sociais e permeiam os âmbitos público e privado. As demandas geradas pelos grupos de interesse são decorrentes de insatisfações ou circunstâncias adversas que exigem ação pública.

Podemos considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários. Na realidade, o próprio atendimento das demandas deve ser um fator gerador de apoios, mas isto nem sempre ocorre, ou, mais comumente, ocorre apenas parcialmente. De qualquer forma, é na tentativa de processar as demandas que se desenvolvem aqueles "procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos" que caracterizam a política (RUA, 1998, p. 3).

Nem todo mal público se encontra entre as prioridades dos tomadores de decisão. A agenda governamental é definida a partir do momento em que uma situação problemática dentro da sociedade consegue mobilizar ação política, que é configurada pela ação coletiva de pequenos ou grandes grupos influentes, em momentos de crise, calamidade ou catástrofe ou quando constitui uma situação de oportunidade, na qual beneficie algum ator relevante no processo (RUA, 1998, p. 8).

Cada participante dentro do processo de construção das políticas públicas pode atuar "como um incentivo ou como um ponto de veto" (SOUZA, 2006, p. 30). A participação dos atores na etapa de formulação das alternativas é crucial no momento do processo decisório. Rua (1998, p. 7) argumenta que nesse momento, os atores colocam claramente suas preferências, manifestam seus interesses e é então que entram em confronto. O jogo político é permeado por disputas, embates e negociações. Melo e Silva (2000, p. 13), enfatizam que

o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores. Sem tais atores, políticas públicas de caráter redistributivo, como os programas na área social, tendem a se sustentar apenas na adesão fortuita e muitas vezes oportunista de setores das burocracias especializadas, o que lhes confere pouca legitimidade social e baixa sustentabilidade.

Os atores possuem diversos recursos de poder, sejam eles o poder e influência políticos, capacidades de afetar o funcionamento do sistema, persuasão, entre outros. As preferências de cada grupo social são colocadas como possíveis alternativas

⁵ O *stakeholder* é uma pessoa ou um grupo, que legitima as ações de uma organização e que tem um papel direto ou indireto na gestão e resultados dessa mesma organização. Neste caso, como comentado por Melo e Silva (2000), são os envolvidos e interessados no processo político.

para a solução de uma questão ou problema que irão beneficiar determinado ator e sua realidade (RUA, 1998, p. 7). A dinâmica das relações entre os atores geram arenas políticas; tal nomeação é decorrente da definição dos ganhadores e perdedores que, conseqüentemente, terão suas demandas configuradas em ação política ou serão descartadas do plano governamental (RUA, 1998, p. 7). Na visão de Souza (2006, p. 32)

[...] para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policymakers*⁶ do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras.

A princípio, todos os atores são equivalentes, ou seja, todos têm chances de obter a decisão que lhes seja mais favorável. “Isto vai depender da capacidade e da disposição de cada ator para enfrentar a disputa pelos seus interesses e tratar de articular estratégias e recursos de poder que lhes garantam a vitória contra os seus oponentes” (RUA, 1998, p. 11). É importante ressaltar que em modelos elitistas e de classes, os detentores dos recursos, sejam eles econômicos e/ou políticos, são os maiores influenciadores na decisão final. Nesse contexto, as vontades da não-elite são prejudicadas e quando não atuam juntamente às classes mais fortes, participam do jogo político de forma desvantajosa.

Ademais, não se pode deixar de considerar que as políticas sociais distribuem custos e benefícios. O que isto quer dizer? Isto significa que os recursos disponíveis para os programas sociais são insuficientes para cobrir todas as demandas colocadas pelos diversos atores e, por isso, eles são disputados de forma intensa. Deduz-se desta afirmação, que as políticas sociais são arenas de conflito de interesses. Neste caso, verifica-se que alguns atores ficarão com os seus benefícios e outros ficarão com os seus custos. E, por isso, terão reação diferente frente ao programa ou projeto social que está sendo proposto.

Visto desta forma, é preciso verificar como são distribuídos os custos e os benefícios dos programas e projetos sociais para se verificar a possibilidade de ele atingir os seus objetivos. O quadro a seguir apresenta um modelo para se analisar os programas sociais quanto à distribuição de custos e benefícios. Ele permite analisá-los e verificar o tamanho das dificuldades que ele apresenta para atingir os objetivos propostos. Entende-se aqui que esta não é a única maneira de se fazer esta verificação, porém esta se mostra bastante simples e de fácil compreensão e permite fazer as análises para se entender as

⁶ Decisores públicos (tradução livre).

dificuldades de uma política pública produzir os efeitos desejados, a partir das possíveis mobilizações dos atores interessados nos seus resultados.

Quadro 1– Custos e benefícios das políticas públicas

	Custos dispersos	Custos concentrados
Benefícios dispersos	Programas com baixo potencial de conflito e baixa base de apoio Ex: aumento de impostos para financiar seguridade social.	Programas com forte potencial de conflito e baixa base de apoio. Ex: Uma reforma educativa voltada para equidade educacional.
Benefícios concentrados	Programas com baixo potencial de conflito e forte base de apoio. Ex: A concessão de subsídios a agricultores ou uma reforma educativa orientada para o acesso.	Programas com forte potencial de conflito e forte base de apoio Ex: concessão a umas poucas empresas de transportes para que possam atender a uma cidade ou região.

Fonte: Adaptado de Corrales (1999, p.4).

Como se vê o modelo apresenta quatro situações que certamente produzem efeitos diferentes sobre os interessados. A primeira quando o programa distribui custos e benefícios dispersos. Neste caso, acredita-se que não haja mobilizações nem a favor e nem contra o programa, pois o esforço de mobilização em apoio ou contrário é mais alto do que os benefícios e custos gerados por ele. O segundo tipo envolve os programas que tem custos concentrados e benefícios dispersos. Tipos de política ou programas que distribuem os seus recursos desta forma têm grande dificuldade de ser implementada e de atingir os seus objetivos. Isto acontece porque os custos são concentrados e, por isso, os atores afetados negativamente por ela tenderão a se mobilizar a fim de impedir que ela aconteça ou que atinja os seus objetivos. E, neste caso, eles têm motivos fortes para mobilizar, pois tenderão a perder mais do que aquilo que perderiam com a mobilização.

O terceiro tipo de programas são aqueles que apresentam custos dispersos e benefícios concentrados. Políticas ou programas que apresentam esta característica são aqueles com maior probabilidade de ser implementados e atingir os objetivos propostos. Isto acontece, em grande medida, porque os beneficiados por ele têm motivos para se mobilizar, pois as perdas com a não execução do programa é maior do que os custos de mobilização. Por último, existem aquelas políticas ou programas que apresentam custos e benefícios concentrados. Estes apresentam um grau intermediário de dificuldade, pois os atores que perdem e ganham com a sua implementação tem a mesma motivação para mobilizar-se a favor ou contra a sua implementação (COSTA, 2004).

Este modelo de análise proposto por Corrales (1999) permite verificar o potencial de conflito em torno da implementação da Lei Estadual de Incentivo a Cultura e, ao mesmo tempo, verificar quais atores estariam mais motivados a mobilizar-se em seu favor. Este, porém, será um dos pontos de análise a ser feito mais a frente.

Compreendido os interesses e as motivações dos principais atores interessados e definidas as prioridades políticas, a etapa seguinte se refere à implementação. Nas palavras de Rua (1998, p. 13),

a implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente. Este processo precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento em que uma política é formulada e o seu resultado concreto.

Dentro do entendimento do ciclo de política, as fases de formulação, implementação e avaliação se complementam. Cada etapa é necessária para o fluxo de funcionamento das políticas públicas, servindo de base para a tomada de decisões por parte dos atores envolvidos. A leitura separada das fases “é um recurso mais importante para fins de análise do que um fato real do processo político” (RUA, 1998, p. 11). Nesse sentido a implementação de políticas constantemente orienta novas políticas, colocando a etapa de implementação como um estágio de evolução ou aprendizado, na qual se utiliza de informações oriundas das outras etapas para subsidiar ações futuras, tanto de correção quanto de aprimoramento (MELO e SILVA, 2000, p. 10).

O ponto crucial nessa análise é entender “a importância dos mecanismos de coordenação interinstitucional para a implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um mix fortemente diferenciado de agentes implementadores” (MELO e SILVA, 2000, p. 15). Sob essa lógica, o conceito de implementação está diretamente ligado ao de governança, ao passo que, quanto mais processos de cooperação, coordenação e negociação entre os diversos atores, maior representação dos mesmos.

Contextualizado o desenvolvimento do ciclo de políticas públicas, importante pautar também, os requisitos da construção das políticas sociais e como estas se dão no âmbito governamental, entendendo a diferenciação entre a gestão macro e local. O entendimento do ciclo de políticas públicas é necessário para compreender a atuação em parceria entre governo e sociedade no intuito de desenvolver espaços de expressão cultural e como esses permitem a reprodução de diversos grupos e comunidades.

2.3 Micro e macro gestão de políticas sociais

É importante destacar neste momento que os projetos sociais⁷ apresentam alto grau de incertezas, tensões, ambiguidades e inevitáveis conflitos. O seu desenvolvimento segue caminhos, muitas vezes, longe de previsões e dos desenhos originais, com uma diferença significativa entre intenções, resultados e impactos. Esses caminhos são construídos para dar respostas a desafios e pressões, contingências e mudanças de direção dos atores participantes. Como resultado, “cada projeto tem que superar problemas de planejamento e gestão” (NOGUEIRA, 1998, p. 14).

Para Nogueira (1998, p. 14), os problemas de planejamento estão atrelados à incorporação do projeto original às incertezas causadas pelas mudanças no contexto operacional e no comportamento dos participantes durante o processo e, similarmente, os problemas de gestão dizem respeito à resolução dos conflitos que surgem entre o que foi previamente planejado e a situação real presente, entre o que foi formalizado e os requisitos de cada situação específica em que se pretende atuar, entre juízos de valor e considerações técnicas e, entre as possibilidades e restrições dos mandatos governamentais em relação às demandas dos receptores das políticas.

Nesse sentido, o autor comenta que as políticas não podem ser vistas como instrumentos isolados, mas como um meio de integração do conjunto de ações que pretendem alcançar um impacto integral sobre a realidade social (NOGUEIRA, 1998, p. 27). Disto, tem-se que as interações se dão entre diversas instituições públicas, privadas e civis e suas demais instâncias hierárquicas. Esta visão também é compartilhada por Berman (1978, p. 8) quando coloca que os problemas de implementação de políticas se aтем, em grande parte, na interação entre o desenho destas e a configuração institucional governamental.

As diferenças essenciais entre o processo de micro e macro implementação estão na distinta configuração dos ambientes institucionais. Considerando que o quadro institucional para a micro-implementação está no local de entrega da política, a configuração institucional para a macro-implementação abrange todo o setor político, partindo de níveis federais para níveis locais⁸ (BERMAN, 1978, p. 10).

Para além dos requisitos políticos, a gestão dos projetos sociais deve observar os critérios organizacionais e comportamentais dos agentes presentes no

⁷ Para Nogueira (1998), projetos sociais são aqueles que têm como finalidade atender às necessidades básicas, construir capacidades, modificar as condições de vida ou introduzir mudanças de comportamento e valores nas atitudes da sociedade.

⁸ Essential differences between the process of micro-implementation and macro-implementation arise from their distinct institutional settings. Whereas the institutional setting for micro-implementation is a local delivery organization, the institutional setting for macro-implementation is an entire policy sector, spanning federal to local levels.

processo. Um dos requisitos organizacionais posto por Nogueira (1998, p. 27) é a delegação da capacidade decisória aos atores locais. Estes, por sua vez, têm maior domínio de informações essenciais quanto à aplicação das políticas, já que estão mais próximos do contexto no qual a ação pública pretende atuar. Sendo a informação outro requisito organizacional relevante, entende-se que a os gestores locais estão mais aptos ao desenvolvimento efetivo das políticas, uma vez que estes conseguem “ver o problema de forma diferenciada” (BERMAN, 1978, p. 22). Outro requisito importante é a capacidade do Estado, em seu papel de incentivador e fomentador das políticas sociais, de mobilizar a sociedade civil para a execução dos projetos. Dentre os requisitos comportamentais, Nogueira (1998, p. 28) coloca que um dos papéis da gestão das políticas é dar assistência à sociedade para que a participação civil seja mais efetiva.

O impulso para a melhoria contínua das organizações deve ser proveniente de uma ampla participação, encorajando a iniciativa social e dos funcionários, com controles sociais e com a mobilização das capacidades técnicas disponíveis, tanto no âmbito da administração quanto no resto da sociedade. Deve se pensar essa melhoria desde o cidadão, usuário dos serviços, desde o beneficiário da ação social⁹ (NOGUEIRA, 1998, p. 29).

Berman (1978, p. 21) sintetiza que a viabilização das políticas sociais na macro-gestão acontece em uma estrutura de baixa conexão entre os diversos níveis governamentais e sociais e que a implementação das políticas na micro-gestão “pode ser o passo mais crucial”, pois os resultados estão fortemente ligados ao local de atuação da política. Sob essa lógica, para o autor, a efetiva implementação das políticas depende de mudanças tanto na estrutura organizacional quanto na própria política.

Neste trabalho, a importância do entendimento das mudanças gerencias para a implementação das políticas sociais, está vinculada à análise de como a atual gestão Leic em Minas Gerais consegue influenciar a viabilização deste mecanismo de isenção fiscal no Estado e como a percepção da atuação dos gestores está vinculada à melhoria da política cultural.

Berman (1978, p. 25-26), admite pontos de observância na análise da gestão das políticas sociais no micro-ambiente. O primeiro diz respeito à necessidade da etapa de retroalimentação dentro do ciclo de política, pois a continuação da oferta de serviços sociais depende da satisfação dos receptores dos benefícios e a interação destes com os implementadores. O segundo ponto é a dificuldade na mensuração factível dos resultados

⁹ El impulso para el perfeccionamiento constante de las organizaciones debe provenir de una amplia participación, alentando la iniciativa social y de los funcionarios, con controles sociales y con la movilización de las capacidades técnicas disponibles, tanto en el seno de la administración como en el resto de la sociedad. Este perfeccionamiento debe pensarse desde el ciudadano, desde el usuario del servicio, desde el destinatario de la acción social.

da prestação de serviços sociais. Ainda hoje há ausência de indicadores na área cultural que consigam responder com precisão se a política está ou não atingindo os objetivos sob o aspecto qualitativo. Calabre (2007, p. 12) reitera essa afirmação quando diz que “um dos grandes desafios da gestão pública da cultura na avaliação das ações implementadas tem relação com os objetivos e à multiplicidade de efeitos buscados ou por ele alcançados”. A autora ainda ressalta que

as ações públicas têm que demonstrar minimamente coerência entre o que se diz buscar e as ações postas em prática. Não existe relação direta de causa e efeito no campo da ação cultural, o que torna complexa a avaliação. Parte das ações interage com o campo das mentalidades, das práticas culturais enraizadas, necessitando de um tempo mais longo para gerarem resultados visíveis. Nesse caso o grande desafio é o de criar projetos que não sejam desmontados a cada nova administração, gerando um ciclo contínuo de desperdício de recursos e de trabalho (CALABRE, 2007, p. 12).

E finalmente, Berman (1978) coloca que a micro-gestão está sempre vulnerável às pressões externas, implicando em um ambiente que mescla momentos de placidez e de turbulência. A tranquilidade do Estado em servir à sociedade se dá, muitas vezes, pois seu público-alvo e seus serviços não estão presos à lógica do mercado e nesse sentido, não há concorrência, todavia a esporádica turbulência surge quando as organizações públicas devem responder a eventos exógenos. Eles estão, em suma, propensos a enfrentar eventos incontroláveis e incertos.

Assim, Berman (1998, p. 27), resume que

[...] as características institucionais dos sistemas, trabalho e das tecnologias da gestão local, baseadas em interações bilaterais; múltiplas, conflitantes e, geralmente, não mensuráveis metas sociais; e um ambiente incerto e incontrolável - formam o contexto para micro-implementação. A arte de descrever caminhos de implementação requer que a análise tome de alguma forma, esse fundo em conta¹⁰.

Para a continuidade desse trabalho, é essencial fundamentar as demandas culturais provenientes da sociedade e como o aparato político atua em prol da viabilização da produção e distribuição dos bens e serviços culturais. Na próxima seção será discutido o ponto de partida das políticas de cultura, seu desenvolvimento estratégico como intervenção pública e também seus limites e desafios, principalmente no que tange a representatividade

¹⁰ In summary, the institutional characteristics of local delivery systems-labor-intensive technologies based on bilateral interactions; multiple, conflicting, and generally immeasurable social goals; and an uncertain and uncontrollable environment-form the context for micro implementation. The art of describing implementation paths requires the analyst to somehow take this background into account”.

das demandas culturais dentro do aparato estrutural do Estado, assim como o real papel do governo nesse processo de produção, circulação e consumo de bens culturais.

2.4 Desenvolvimento da política cultural

No entendimento de Coelho (1997, p. 292), as grandes motivações da política cultural são as demandas sociais advindas da população e a própria difusão da cultura dentro da sociedade. A prática cultural costuma apresentar-se como complementação do ser humano e, quando colocada como direito fundamental, é premissa para orientar e equilibrar a dinâmica social. A política cultural é posta então

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, p. 292).

Segundo Botelho (2001, p. 74), a atuação estratégica da política cultural é delimitada em duas dimensões: a antropológica e a sociológica. As duas dimensões são igualmente importantes para a diferenciação do objeto da política e para a definição do tipo de investimento governamental. Essa separação ajuda a entender a preocupação constante – e ao mesmo tempo geradora de impasses – dos gestores de políticas culturais públicas.

A dimensão antropológica permeia o princípio básico do conceito de cultura, que diz respeito às interações sociais entre indivíduos e instituições que resultam na formação de seus valores, costumes e identidade. Uma política pública cultural satisfatória, pensada na dimensão antropológica, “depende de mudanças radicais, que chegam a interferir nos estilos de vida de cada um” (BOTELHO, 2001, p. 74). As mudanças exigidas pelas políticas adotadas nessa dimensão são mais intensas e os resultados se concretizam de forma mais lenta. Isso se deve ao fato da política atuar em ambientes nos quais a cultura é algo arraigado e os círculos sociais já serem bem definidos (BOTELHO, 2001, p. 74).

Por outro lado, a dimensão sociológica delimita um universo específico das artes. A atuação da política procura o desenvolvimento e aperfeiçoamento dos talentos individuais e cria canais que permitam expressá-los. Em outras palavras,

[...] a dimensão sociológica da cultura refere-se a um conjunto diversificado de demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas, tendo, portanto, visibilidade em si própria. Ela compõe um universo que gere (ou interfere em) um circuito organizacional, cuja complexidade faz dela, geralmente, o foco de atenção das políticas

culturais, deixando o plano antropológico relegado simplesmente ao discurso (BOTELHO, 2001, p. 74).

Nesse sentido, as políticas culturais que atuam na dimensão sociológica dizem respeito à criação de espaços que possibilitem a produção, a circulação e o consumo de serviços e bens culturais que atendam os interesses da sociedade. Diferentemente da dimensão antropológica, o circuito cultural instituído pela dimensão sociológica possibilita que as políticas públicas atuem de forma efetiva, uma vez que, segundo Botelho (2001, p. 75), “permite a elaboração de diagnósticos para atacar os problemas de maneira programada, estimar recursos e solucionar carências, através do estabelecimento de metas em curto, médio e longo prazos”.

Em relação ao tipo de investimento, as políticas culturais apresentam-se tanto por uma lógica da demanda quanto da oferta. O presente trabalho compreende as duas concepções como fundamentais para o entendimento da interiorização da cultura, pois ambas incorporam o governo, mercado e a sociedade como atores interessados no processo. Por sua vez, a distinção entre os tipos de investimento foi questão relevante na investigação do atual direcionamento dado à Lei Estadual de Incentivo à Cultura, sendo ela um instrumento da política cultural do Estado.

O que se percebe é que um programa ou política pública pode ser resultado da síntese entre as demandas apresentadas pelos beneficiários e os interesses dos gestores públicos. A capacidade de mobilização por parte dos beneficiários terá papel importante para que o programa figure na agenda pública, mobilize os recursos necessários e seja implementada com relativo sucesso. A visibilidade das suas demandas pode resultar da capacidade de articulação dos indivíduos, ação fundamental para que a política cultural consiga atingir os diversos ciclos sociais. Por outro lado, o segundo tipo de investimento refere-se à área cultural dentro do aparato governamental. Botelho (2001, p. 75) afirma que “junto aos demais setores da máquina governamental, a área da cultura deve funcionar, principalmente, como articuladora de programas conjuntos, já que este objetivo tem de ser um compromisso global de governo”, para que o plano cotidiano seja efetivamente atingido.

Uma das grandes limitações das políticas culturais se encontra exatamente no sentido de não alcançarem estrategicamente a dimensão antropológica, aquela que representa a expressão das relações entre os indivíduos em seu universo mais próximo e que é identificada por ser a mais democrática, no sentido em que todos os indivíduos são identificados como produtores de cultura (BOTELHO, 2001, p. 75).

Se tratando de países com desigualdades tão marcantes, como é o caso do Brasil, tem-se constantemente a divisão estanque dos conceitos de cultura entre o que é considerado erudito, o que é produzido pela indústria cultural e o que é desenvolvido no plano popular. Importante ressaltar que essa separação não deve colocar a cultura popular

como sendo a única que reproduz a verdadeira identidade nacional, nem pregar que a cultura erudita desmereça o contexto das massas. A política cultural precisa de mecanismos que reflitam a interação entre as diversas instâncias e que consigam traduzir as necessidades de cada uma. Sob essa ótica, Botelho (2001, p. 75) afirma que “torna-se imprescindível reconhecer os limites do campo de atuação, de forma a não serem criadas ilusões e evitando que os projetos fiquem apenas no papel, reduzidos a boas intenções”.

Outra discussão relevante é a estrutura administrativa dentro dos governos responsável pela área cultural. Por se tratar de uma política que diz respeito a vários aspectos da vida da sociedade, deveria então, fazer parte dos planos políticos dos diversos setores e áreas de atuação, que não fossem somente, àquele destinado ao desenvolvimento da cultura. Em muitos casos, na prática, a política cultural é assumida apenas pelas agências estatais reservadas para tal e acabam por desenvolver ações bastante limitadas e isoladas que não atingem todos os ramos da cultura em sua totalidade. Como assume Botelho (2001, p. 76), percebendo a amplitude dessas responsabilidades, o setor cultural as assume para si, embora sejam de toda a sociedade. Em conclusão, Botelho (2001, p. 76) discorre que

daí advém um grande paradoxo, que se deve procurar evitar: mesmo considerando experiências de políticas culturais democráticas, a dimensão antropológica termina também por ficar, em função de suas limitações concretas, reduzida ao plano retórico. Assim, a dimensão sociológica – por suas características próprias – acaba sendo a sua beneficiária mais evidente. Por tais razões, a intervenção nesse universo privado, em que cada indivíduo constrói e regula suas relações com o mundo, só pode se dar quando este pressuposto for incorporado por todas as áreas e instâncias administrativas de governo, condição para que os planos de desenvolvimento possam efetivamente levar em conta a dimensão cultural.

A dimensão antropológica, então, deve ser responsabilidade de ambas as partes, tanto do governo quanto da sociedade, para que se possa assegurar a eficácia da política de cultura. O aparato político sozinho, dificilmente consegue assumir esse desafio.

Assim, o entendimento das duas dimensões é igualmente importante, principalmente para que as políticas de cultura deixem de atuar apenas em pólos opostos pré-estabelecidos e sejam mais democráticas na intenção a possibilitar a “circulação das várias formas de expressão e conhecimento, o uso de linguagens diversificadas e a promoção das formas de cultura que permitam avançar tanto em termos de arte quanto de qualidade de vida” (BOTELHO, 2001, p. 76). Logo, essa atuação exige de várias esferas do governo o comprometimento na formulação e implementação de políticas públicas na área, para que esta possa combater “barreiras de ordens social, simbólica e econômica que marcam uma nação dividida” (BOTELHO, 2001, p. 76).

Na leitura de Coelho (1997, p. 298), a democratização do acesso aos recursos para o financiamento da produção cultural se daria por meio políticas direcionadas para a área que poderiam criar condições equitativas para que todos os indivíduos e grupos, não só privilegiando modelos ou agentes previamente determinados, continuassem a produzir seus bens culturais. Nesse sentido, a política do setor cultural partiria do princípio de que “a cultura é uma força social de interesse coletivo que não pode ficar à mercê das disposições ocasionais do mercado, devendo, portanto, ser apoiada de acordo com princípios consensuais” (COELHO, 1997, p.298).

Supondo que o esse modelo de atuação do Estado acontecesse, em sua totalidade, ficaria a cargo do Estado o papel prestador de serviços e estimulador-patrocinador da própria sociedade, garantido direitos, dissolvendo privilégios e garantindo um espaço de discussão entre o governo e a população quanto à implementação das políticas culturais. Com isso, o conjunto de cidadãos, grupos, comunidades e pessoas seriam os atores realizadores da produção cultural, cabendo ao governo apenas impulsionar tais ações, estimulando a participação da população nos processos criativos.

No entanto, a área governamental, neste caso tanto o nacional quanto o estadual, voltada para o desenvolvimento da cultura possuem limitações estruturais e desafios como desorganização administrativa, escassez de recursos destinados ao setor, influência do mercado na cultura, divergência de interesses entre os atores envolvidos no processo, dentre outras. Calabre (2007, p. 12) ainda argumenta que “qualquer processo de gestão requer diretrizes, planejamento, execução e avaliação de resultados, e com a cultura não ocorre diferente”.

Como já dito por Coelho (1997, p.294), além de garantir à sociedade a efetiva apreciação das múltiplas formas de cultura, o Estado tem que assegurar que o maior número de pessoas participe do processo como criadoras e produtoras, no entanto, “o Estado contemporâneo, enfraquecido e sempre mais assoberbado por inúmeras preocupações urgentes, não tem mais como ocupar qualquer espaço no setor cultural, do qual passam a tratar as empresas privadas de entretenimento”. Transfere-se, assim, para a iniciativa privada, as decisões de como e onde a cultura deverá ser disseminada. Disto, resultam grandes desigualdades que caracterizam o mercado de uma forma geral. O próprio conceito de mercado cultural, dito mecenato, traz essa concepção. Coelho (1997, p. 245), define o mecenato como

apoio econômico, por parte de um indivíduo, de uma organização particular ou do Estado, ao produtor cultural, de modo genérico, ou à produção de uma obra cultural em particular. Este financiamento pode ser total ou parcial, apresentar-se sob a forma de um custeio de todas as necessidades vitais do artista ou produtor cultural ou mostrar-se voltado para a realização de uma única obra. Embora seja difícil distinguir claramente entre o

mecenas e o comprador de arte, o mecenato não implica necessariamente a aquisição da obra pelo financiador.

Historicamente, o financiamento da cultura era alvo de interesse de mecenas, entre eles reis, imperadores, homens da igreja e militares (COELHO, 1997, p. 246). A produção artística então era patrocinada sob óticas paternalistas que privilegiavam apenas algumas obras e seus artistas. Coelho (1997, p. 246) ainda afirma que ao longo do século XIX os artistas tiveram “maior liberdade para escolher seus temas, continuando, porém vinculados às classes dominantes quer por ter nelas, e no Estado, seus clientes inevitáveis e naturais, quer por encontrar em ambos a figura contemporânea do mecenas”. Além disso, na atualidade, grandes empresas multinacionais constituíram fundações que se apresentam como o equivalente contemporâneo do mecenas. Diante desse cenário, cabe ao Estado, juntamente com a sociedade, regular a atuação do mercado nas ações culturais para que sejam amenizadas as desigualdades geradas pelo direcionamento privilegiado do mercado cultural.

Tendo esclarecido os caminhos da política cultural, suas dimensões e estratégias de inserção na sociedade, fez-se necessário conhecer o histórico do financiamento da cultura e da relevância dos mecanismos de incentivo fiscal dentro do contexto do desenvolvimento das políticas culturais no Brasil e Minas Gerais. Para dar continuidade a esse trabalho, a seção a seguir entenderá os momentos de institucionalização do campo cultural como área de relevância dentro dos governos e a significativa presença dos mecanismos de isenção fiscal como política pública de cultura.

2.5 O financiamento da cultura no Brasil

Lemos e Barbalho (2013, p. 5), destacam que o papel do Estado na área cultural se apresentou, principalmente, em dois momentos muito distintos: um na Era Vargas (1930-1945) e outro na ditadura militar no Brasil (1964-1985). Ambos os períodos foram marcantes para as políticas culturais em âmbito nacional. Enquanto no primeiro momento houve a estruturação das áreas da própria administração pública, a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan) e o estímulo à radiodifusão, no período da ditadura militar, especialmente no governo Médici, houve a elaboração do Plano de Ação Cultural e com a ascensão de Geisel, a criação de órgãos como a Fundação Nacional de Arte (Funarte), a implementação do Plano Nacional de Cultura e do Centro Nacional de Referência Cultural (CNRC), que contribuíram para a valorização da produção cultural. Portanto, cabia ao Estado, nesse período, a definição dos investimentos em cultura.

Embora a cultura já estivesse sendo utilizada como recurso para a constituição de uma nacionalidade, para unificar o povo e como instrumento de controle, é inevitável reconhecer os grandes avanços dessa época (LEMOS e BARBALHO, 2013, p. 5).

A divisão em dois momentos históricos da cultura no Brasil também é entendida por Nascimento (2008, p. 6) quando este coloca que a cultura brasileira é marcada pelos períodos antes e depois de 1986. Na Era Vargas e pós-Estado Novo (1945-1963), a ação do Estado colaborou para o fortalecimento da cultura através do rádio, cinema e televisão. Já no período militar a atenção para os assuntos culturais se pautava na ideia de que a cultura era vista como um instrumento de legitimação do regime político (MOISÉS, 2001 *apud* NASCIMENTO, 2008, p. 7-8). Neste sentido, corroborando com o proposto por Lemos e Barbalho (2013), Nascimento (2008, p. 6) afirma que

até o ano de 1986 o Estado era o agente fundamental de financiamento cultural. Desta fase fazem parte as diversas concepções da cultura, pelos sucessivos Governos, como também as políticas culturais, ou mesmo sua ausência.

O segundo período da divisão do financiamento da cultura, segundo Nascimento (2008, p. 7), se inicia em 1986. A partir da década de 90, o Brasil passou por transformações socioculturais e políticas em todo o território nacional, muito devido aos processos de globalização, que trouxeram mudanças na relação entre Estado e a cultura e, principalmente, no papel do governo no desenvolvimento do setor (LEMOS e BARBALHO, 2008, p. 5).

O marco referencial do período é a Lei 7.505, instituída em julho de 1986, conhecida como Lei Sarney. Esse dispositivo legal permitiu e regulou a participação da iniciativa privada como financiadora da cultura, mediante compensação fiscal. Por inserir novos atores no campo cultural, essa legislação inaugurou uma nova fase para a política cultural no Brasil e sua aplicação “trouxe para o campo da cultura o empresariado como agente de financiamento mediante compensação de impostos, com o rótulo de incentivos fiscais” (NASCIMENTO, 2008, p. 8). Tanto Lemos e Barbalho (2013) quanto Nascimento (2008), descrevem o momento como fundamental para a adequação do governo à questão mercantil. Além do direito de abater da renda bruta dos contribuintes as doações a instituições culturais, a lei brasileira ainda permitia que parte do valor fosse deduzido do imposto a pagar (SARCOVAS, 2006, p. 2 *apud* NASCIMENTO, 2008, p. 8). Sob essa lógica, Nascimento (2008, p. 8) afirma que “essa era uma distorção que colocava o mercado, um novo ator no campo cultural, como beneficiário de isenção de impostos e não como co-participante de uma política de financiamento para a cultura”.

Botelho (2008, p. 77), menciona o lado positivo da inserção do patrocínio privado no meio cultural, já que, sem suporte público, artistas e produtores precisaram se mobilizar para o desenvolvimento dos projetos. Sendo assim, foram

[...] criadas associações de vários tipos, tanto para a promoção direta de projetos de natureza artística e cultural, quanto para auxiliar a manutenção de instituições como museus, teatros, cinematecas, entre outras. Nesta criação de organismos descentralizados pode-se observar, por um lado, um movimento bastante saudável em direção a uma diversificação de atividades fora da tutela do poder público e, por outro, a participação de um espectro mais amplo da sociedade, no caso das grandes instituições (BOTELHO, 2008, p. 77).

É no governo do presidente Fernando Collor, em março de 1990, que a Lei Sarney foi revogada, marcando um período de destruição das instituições federais responsáveis pelo patrimônio histórico e artístico nacional e pela ação cultural e artística. Até então, essas mudanças repercutiram somente de forma sensível nas esferas estaduais e municipais (BOTELHO, 2001, p. 77). Botelho (2008, p. 77) ainda comenta que a busca pelo patrocínio privado nesse período refletiu o movimento mundial iniciado nos anos 80, motivado pela crise econômica e pelas soluções neoliberais adotadas, em que os governos começaram a cortar seus financiamentos para as áreas sociais e, mais particularmente, para a cultura.

Apenas em 1991, com a entrada do segundo titular da Secretaria da Cultura, Sérgio Paulo Rouanet, que foi instituída a nova lei de incentivos fiscais para a cultura em âmbito federal (NASCIMENTO, 2008, p. 9). A Lei 8.313, conhecida como Lei Rouanet, foi regulamentada em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando Francisco Weffort assumiu o Ministério da Cultura. De acordo com Lemos e Barbalho (2013, p. 6), a Lei partia da apresentação de propostas culturais que, após análise, eram aprovadas e recebiam o aval para pleitear patrocínios junto às empresas, oferecendo como contrapartida a renúncia fiscal do imposto de renda. Sob essa lógica, “projetos que dessem mais visibilidade às marcas tinham maiores chances de concessão do apoio” (LEMOS e BARBALHO, 2013, p. 6). Mais uma vez, a proposta do governo declarava que o caminho para a cultura estava no mercado (CASTELLO, 2002 *apud* NASCIMENTO, 2008, p. 9).

Importante ressaltar a criação da Lei do Audiovisual¹¹, instrumento de financiamento que foi promulgado na mesma época em destaque e que inseriu vários empresários como financiadores do setor cultural. Juntamente com a Lei Rouanet, após

¹¹ Lei Federal 8.685/93 que tem como objetivo a produção e difusão do audiovisual por meio do abatimento de 100% do valor incentivado até o limite de 4% do Imposto de Renda devido pela Pessoa Jurídica e 6% pela Pessoa Física.

adaptações, permitiram a isenção de percentual maior para atender outros segmentos culturais além do cinema e vídeo (OLIVIERI, 2004 apud NASCIMENTO, 2008, p. 9).

A cultura, então, passa a depender diretamente do seu poder de gerar consumo, sujeitando seu valor simbólico às leis de mercado. Esse momento é marcado pela relação clientelista individual entre órgãos públicos de cultura e corporações artísticas, que encararam o Estado sob a perspectiva do “grande balcão de subsídios e patrocínios financeiros” (CHAUÍ, 1995 apud LEMOS e BARBALHO, 2013, p. 6). A partir desse cenário, a cultura perdeu sua garantia de efetivar-se como direito fundamental, já que sobrepõe o retorno de imagem obtido pelas empresas à contribuição efetiva do projeto para o desenvolvimento sociocultural (LEMOS e BARBALHO, 2013, p. 6).

Nascimento (2008, p. 9) destaca o período de 1995 a 2002, no Brasil, sob a gestão do presidente Fernando Henrique e do então ministro Francisco Weffort, em que “o financiamento da cultura sob a responsabilidade do mercado foi marca mais visível, senão a única, da política cultural”. A principal crítica feita a esse modelo e que, também, é questão que se trata esse presente trabalho, é “a delegação ao empresariado da condução dos investimentos, determinando onde, como e quanto investir na cultura, com isenção total ou de grandes percentuais, via mecanismos fiscais” (NASCIMENTO, 2008, p. 9). Essa visão também é compartilhada por Botelho (2001, p. 78), quando diz que “os problemas existentes hoje no Brasil, quanto à captação de recursos via leis de incentivo fiscal, relacionam-se ao fato de produtores culturais de grande e pequeno portes lutarem pelos mesmos recursos, num universo ao qual se somam as instituições públicas depauperadas, promovendo uma concorrência desequilibrada com os produtores independentes”.

Dessa forma, têm-se profissionais da área artístico-cultural obrigados a se improvisar para conseguir visibilidade frente às grandes empresas patrocinadoras, dominando uma lógica que “pouco tem a ver com a da criação” (BOTELHO, 2001, p. 78). Ressalta-se ainda que

aqui, tem-se um aspecto mais grave e que incide sobre a qualidade do trabalho artístico: projetos que são concebidos, desde seu início, de acordo com o que se crê que irá interessar a uma ou mais empresas, ou seja, o mérito de um determinado trabalho é medido pelo talento do produtor cultural em captar recursos – o que na maioria das vezes significa se adequar aos objetivos da empresa para levar a cabo o seu projeto – e não pelas qualidades intrínsecas de sua criação (BOTELHO, 2001, p. 78).

Ao se transferir responsabilidades para o setor privado, não se isenta o Estado de seu papel regulador, uma vez que se tratando de renúncia fiscal, fala-se em recursos públicos. Mesmo em países onde o investimento privado prevalece sobre o dos poderes públicos, o Estado não deixa de cumprir um papel importante na regulação desse

investimento, além de manter uma presença no financiamento direto das atividades artísticas e culturais. Além disso, em relação ao Brasil é importante destacar que o governo precisa cumprir a missão de correção das desigualdades econômicas e sociais, quer de Estados da federação, quer de minorias étnicas e culturais, considerando que elas são bastante acentuadas em território brasileiro (BOTELHO, 2001, p. 77).

A discussão do financiamento da cultura é muito importante para este trabalho, pois se considera aqui que esse se configura como um dos mais importantes insumos para a consecução de uma política pública, especialmente a de cultura, já que, segundo Botelho (2001, p. 78)

[...] é através dele que se pode intervir de forma direta na solução de problemas detectados ou no estímulo de determinadas atividades, com impactos relativamente previsíveis. Em outras palavras, para que um sistema efetivo de financiamento às atividades culturais funcione é obrigatório que se estabeleça uma política pública, em que parcerias – tanto entre áreas de governo, num plano horizontal, quanto entre as três instâncias administrativas, num plano vertical – são fundamentais para conquistar novas fontes privadas de financiamento.

Botelho (2001, p. 78), ainda comenta que o sucesso dos incentivos fiscais precisa da “recepção favorável a eles na sociedade e, nesse sentido, a postura do governo com relação à cultura e às artes é fundamental”. Tal afirmação também pode ser interpretada por Nogueira (2003, p. 186 apud LEMOS e BARBALHO, p. 6), quando este salienta a participação social como primordial no exercício democrático dentro dos processos de políticas públicas, em que

a sociedade civil serve para que se faça oposição ao capitalismo e para que se delineiem estratégias de convivência com o mercado, para que se proponham programas democráticos radicais e para que se legitimem propostas de reforma gerencial no campo das políticas públicas. Busca-se apoio na ideia tanto para projetar um Estado efetivamente democrático como para se atacar todo e qualquer Estado.

Gomes (2013, p. 11), enfatiza essa ideia ressaltando que a inserção de uma maior parcela da população no desenvolvimento das políticas contribui para a redução das desigualdades de acesso à produção e fruição cultural.

Posto dessa forma, o poder público não consegue se encarregar sozinho da tarefa de fomentar, em todos os elos da cadeia, a produção cultural. Sendo indiscutível a importância do suporte fiscal assumido pelo Estado e oferecido ao mercado como forma de estímulo dentro da cultura nas últimas décadas, Botelho (2001, p. 79) ainda discute a presença da lógica de mercado e da imperiosa visibilidade que as empresas procuram quando patrocinam os projetos artístico-culturais e afirma que

mesmo sabendo que o interesse das empresas não é nada inocente, é fato positivo verificar que elas começam a considerar o patrocínio cultural com maior naturalidade, graças às campanhas governamentais, ao esforço dos produtores e à presença na mídia. No entanto, ainda há muito que se fazer no sentido de quebrar as resistências de um empresariado refratário a esse universo, num país que não tem tradição histórica de participação ativa da sociedade no investimento social e cultural. Existem países que criam associações especificamente para o desenvolvimento de um mecenato empresarial responsável, visando o estabelecimento de uma relação entre patrocinador e patrocinado que ultrapasse aquelas de natureza comercial. Nesse caso, o objetivo é o de que a empresa, sem abrir mão de seu investimento em imagem, promova uma política cultural própria, pelo menos em médio prazo.

Dessa afirmação, percebe-se que há uma falta de preocupação dos patrocinadores perante os segmentos culturais desfavorecidos. Questiona-se aqui a legitimidade dos mecanismos de financiamento cultural quanto à capacidade de interiorização e potencialização das manifestações de caráter mais local. Pois, acredita-se que grande parte dos produtores culturais do interior do Estado de Minas Gerais ainda não possui visibilidade suficiente para ingressar no rol daqueles que disputam os recursos investidos pelas empresas.

Discutidos os marcos e, principalmente, os desafios da adoção de instrumentos de isenção fiscal como forma de política cultural, a próxima seção discute o conceito de marketing cultural, que se faz tão presente no universo das empresas incentivadoras. Dessa reflexão buscou-se entender a dinâmica atual entre os patrocinadores e os empreendedores de projetos culturais enviados à Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais e pontuar suas características e tendências.

2.6 Marketing cultural

Segundo Castro e Knopp (2008, p. 6), ao patrocinar uma atividade cultural, a empresa se diferencia das demais a partir do momento em que toma para si os valores relativos àqueles projetos. Estes valores podem ser a tradição, a modernidade, a competência, a criatividade, a popularidade, entre outros. Para além dos valores, incentivar um projeto cultural amplia a forma como as empresas se comunicam com seu público alvo e com a sociedade, desvinculando a imperiosa imagem de lucratividade de seus negócios e mostrando preocupação com a satisfação do cliente numa esfera mais ampla de seus anseios humanos (CASTRO e KNOPP, 2008, p. 6).

Em termos práticos, Muylaert (2000 *apud* FARIA e MONTEIRO, 2003, p. 4) conceitua marketing cultural como o “conjunto de recursos de marketing que permite projetar a imagem de uma empresa ou entidade através de ações culturais”. A promoção institucional resultante da atividade do marketing cultural é o retorno de imagem à marca

patrocinadora, ou seja, a simpatia e aprovação da opinião pública à adoção dos investimentos (MACHADO NETO, 2006, p. 114). Arruda (2003, p. 198), em um dos seus estudos, também afirma que, “se os produtores culturais são beneficiários inequívocos, igualmente o são os organismos privados quando podem se utilizar do marketing cultural, com os efeitos previsíveis de valorização da imagem das empresas envolvidas”. A eficiência do marketing cultural está, portanto, em ações que visam a melhoria ou a fixação de uma imagem institucional (GRUMAN, 2010, p. 152).

Para além do afastamento do Estado das suas funções de patrocinador e promotor de eventos culturais e a necessidade de se buscar na iniciativa privada a sobrevivência da cultura, a discussão do marketing cultural surge num período de redução das verbas públicas destinadas a esse setor. Barbosa (2001 *apud* FARIA e MONTEIRO, 2003, p. 4), comenta que

para as empresas, as vantagens oferecidas pelo marketing cultural são incontestáveis. E para a classe artística se tornou mais que uma opção, uma necessidade, visto que, dentre outros fatores, houve escasseamento das políticas públicas voltadas para o financiamento da cultura.

Sarkovas (1994 *apud*, TORRES, 2001, p. 30) afirma que no contexto brasileiro “as conexões entre as empresas e as atividades artísticas têm-se ampliado de forma significativa”. Dado a ausência do Estado na cultura, as empresas deram suporte aos artistas nas áreas de pesquisa, criação, produção e circulação de bens artísticos e culturais, fazendo surgir um mercado embrionário de patrocínio às artes (TORRES, 2001, p. 30).

Em definição operacional, Vaz (1995 *apud* MEDEIROS, 2010, p. 56), define marketing cultural como o “conjunto de ações de marketing utilizadas no desenvolvimento de um projeto cultural, aplicada tanto em relação aos objetivos e critérios que orientam a concessão de fundos quanto aos procedimentos para arrecadação de recursos”. Assim, de acordo com Medeiros (2010, p. 58)

o marketing cultural, então, funciona como um conjunto de recursos de marketing que são utilizados para atingir o consumidor potencial, por meio de vinculação de um produto/evento cultural, com a imagem-produto da empresa, ou seja, seriam os esforços mercadológicos utilizados para fixar e/ou projetar o nome da empresa/produto com o prestígio advindo da atividade cultural. E a oportunidade de se aliar as vantagens do marketing cultural ao benefício fiscal, oferecida pelas leis de incentivo, funciona como um mecanismo de indução ao fomento à cultura por meio do investimento feito pelas empresas em projetos culturais.

A forte diversidade cultural, característica marcante do contexto brasileiro, é um dos grandes impasses para os patrocinadores, aliados ao marketing cultural, atuarem de

forma democrática. As desigualdades sociais e a deficiência nos processos de redistribuição da renda afetam diretamente o consumo da cultura (FARIA e MONTERIO, 2003, p. 4).

Considerando que a variedade de expressões de cultura nacional também está presente em diferentes regiões, existem aqueles produtores de cultura anônimos ou tão pequenos que não conseguem fazer circular seus projetos. A visibilidade desse grupo é tão pequena, que o mercado prefere não correr o risco do incentivo, uma vez que a sua imagem está em jogo (BOTELHO, 2001, p. 79). De acordo com Almeida (1993, apud MOREIRA, 2010, p. 57), a chave do êxito, no marketing cultural, consiste em estabelecer um eixo de identidade entre ambas as pontas do consumo. Nesse sentido, faz-se necessário entender como os produtores pequenos e as diversas regiões do estado estão sendo atingidos pelas políticas culturais de isenção fiscal.

Para Calabre (2007, p. 14), a própria diversidade cultural coloca em pauta a questão da democratização. O processo contínuo de democratização cultural deve estar baseado em uma visão de cultura como força social de interesse coletivo, que não pode ficar dependente das disposições do mercado. Assim, a autora afirma que

numa democracia participativa a cultura deve ser encarada como expressão de cidadania, um dos objetivos de governo deve ser então, o da promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, segundo as necessidades e desejos de cada um, procurando incentivar a participação popular no processo de criação cultural, promovendo modos de autogestão das iniciativas culturais. A cidadania democrática e cultural contribui para a superação de desigualdades, para o reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado está permitindo a expressão da diversidade cultural (CALABRE, 2007, p. 14).

No Brasil, a simbiose entre o empresariado e as atividades culturais acontece, sobretudo, em espetáculos com grande visibilidade para as marcas patrocinadoras. Há, no centro deste interesse, uma estratégia econômica através de dois caminhos: a troca de valores investidos por redução de impostos devidos e a perspectiva de melhoria da imagem das empresas através do preceito do Marketing Institucional e sua vertente cultural (GRUMAN, 2010, p. 152).

No presente trabalho, estão sendo analisados os projetos apresentados, aprovados e executados pela Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais e sua aplicabilidade quanto ao acesso da população à produção cultural proveniente dos incentivos desse mecanismo. Está sendo analisado também, o direcionamento e a distribuição dos recursos para as diversas regiões do estado, entre os produtores de bens culturais e se a referida lei está contribuindo para a concentração dos recursos entre aqueles produtores que já dispõem de muito dele.

3 METODOLOGIA

O universo das políticas em cultura abrange um rol de variáveis e instituições que não envolvem, necessariamente, apenas o aparato público e o próprio setor cultural. A discussão anteriormente feita expôs os marcos da institucionalização desse campo como política estratégica dos governos e trouxe a importância e pontos de entrave do advento dos mecanismos de isenção fiscal para o desenvolvimento da cultura. Foram abordados os principais conceitos base que serviram de referência para subsidiar as análises propostas.

O objeto de estudo e as inferências tratadas neste trabalho é a Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, originalmente instituída em 30 de dezembro de 1997, regulamentada pelo Decreto 40.851 de 30 de dezembro de 1999 e posteriormente modificada pela Lei 13.665, de 2 de julho de 2000. O aparato legal vigente hoje é a Lei 17.615, de 4 de julho de 2008, regulamentada pelo Decreto 44.866, de 1 de agosto de 2008, revogando àquela de 1997 e que se torna o objeto central das análises, com recorte dos editais de 2008 a 2014.

Para subsidiar a análise e discussão foram utilizados dados, registros e documentos oficiais disponibilizados pela Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e da Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura, setor responsável pela gestão do instrumento em questão. Além das fontes secundárias compiladas, o estudo também se utilizou de informações oriundas das entrevistas estruturadas realizadas com os gestores da Lei que trabalham atualmente na Diretoria da Lei Estadual de Incentivo à Cultura.

No total, foram realizadas 6 entrevistas estruturadas, em que se seguiu uma relação fixa de perguntas de forma que a ordem e a redação do documento permaneceu invariável para todos os entrevistados (GIL, 2008, p.113). O roteiro, previamente definido, englobou três temas principais: a percepção pessoal do funcionário acerca do conceito de cultura, dos fatores tangentes à gestão da Lei e, por fim, da noção de interiorização dos projetos culturais, dado que o objetivo dessa análise buscou entender e conhecer a gestão do instrumento de incentivo fiscal. Portanto, para as entrevistas foram incluídos todos os gestores da referida Lei, o que definiu o universo da amostragem como censitário. Procurou, então, selecionar apenas aqueles diretamente responsáveis pela sua gestão. As respostas coletas têm caráter anônimo e quando citadas, foram referenciadas como Entrevistado n.º 1, n.º 2, n.º 3, n.º 4, n.º 5 e n.º 6,

Para além do campo qualitativo, foi realizada também, a análise dos dados em que se procurou conhecer e interpretar a realidade da Leic no marco temporal dos editais de 2008 a 2014, e interessou-se em descobrir e observar fenômenos, descrevendo, classificando e interpretando os relatórios públicos quantitativos a respeito dos projetos inscritos, aprovados e executados em Minas Gerais. Nesse sentido, a análise quantitativa

trouxe o panorama dos projetos artístico-culturais apresentados à Lei, principalmente em relação ao direcionamento regional da produção cultural.

4 PANORAMA DO INCENTIVO FISCAL EM MINAS GERAIS

O incentivo fiscal à cultura assume frequentemente a forma de deduções nos impostos devidos por indivíduos (pessoas físicas) ou empresas (pessoas jurídicas) como compensação por gastos efetuados com o apoio a práticas culturais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003, p. 10). Dessa forma, o poder público abdica de parte dos impostos que lhes são dirigidos para o fomento à cultura. Essa prática, com o tempo, é uma maneira de impulsionar e estimular o mercado a realizar investimentos em prol da fruição, criação, produção e circulação de bens e serviços culturais com seus próprios recursos.

Sarkovas (1994 *apud* FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003, p. 10), afirma que no contexto brasileiro as “conexões entre as empresas e as atividades artísticas têm-se ampliado de forma significativa”. Dado que os profissionais do setor cultural buscam cada vez mais o suporte para a realização dos seus projetos nos recursos empresariais, observou-se nos últimos anos, que as leis de incentivo à cultura se tornaram “o grande veículo” para que produtores culturais e artistas de todo o país conseguissem viabilizar suas ações (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003, p. 11).

Em estudos realizados pela Fundação João Pinheiro, no ano de 2009, é reiterada a relevância deste mecanismo de financiamento à atividade artístico-cultural. Os resultados encontrados por essa pesquisa reafirmam a importância dos mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais como fatores de estímulo ao mercado de trabalho no setor cultural, dando oportunidade a que surjam novas ocupações e a que se remunerem serviços variados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009, p. 101).

Em Minas Gerais, a Lei Estadual de Incentivo à Cultura (Leic) é o mecanismo de apoio à produção cultural do Estado que incentiva a execução de projetos artístico-culturais por meio de dedução do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS¹²) a partir do faturamento da empresa patrocinadora, sendo possível a dedução fiscal de até 99% do investimento.

No presente trabalho, buscou-se debater a Leic, como um dos mecanismos de renúncia fiscal da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (Sec). A fim de contextualizar tal política, foi preciso construir os caminhos em que se dão os processos de gestão e implementação da Leic no contexto mineiro, conhecer a ambiente administrativo competente pelos seus processos e as principais alterações legislativas ao longo do tempo.

¹² Imposto não-cumulativo que incide sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. De competência dos Estados e do Distrito Federal, conforme previsto no art. 155, II, da Constituição de 1988, apresenta-se como uma das principais fontes de recursos financeiros para a consecução das ações governamentais. As normas gerais do ICMS estão contidas na Lei Complementar 87/1996, conhecida como Lei Kandir. Em Minas Gerais, vigoram também a Lei 6.763/1975 e o Regulamento do ICMS (RICMS), aprovado pelo Decreto 43.080/2002.

4.1 A Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais e o incentivo fiscal

Por meio da Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências, em seu no capítulo VII, no art. 111, compete à Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais em relação aos mecanismos de isenção fiscal:

- I - fomentar e divulgar a cultura mineira em todas as suas expressões e diversidade regional, promovendo a difusão da identidade e da memória do Estado, a divulgação institucional por rádio e televisão públicos e por meios eletrônicos, bem como garantir o acesso a bens culturais, em consonância com as diretrizes definidas pelo Conselho Estadual de Política Cultural;
- II - criar e gerenciar sistema de dados e informações sobre manifestações culturais e desenvolver planos, programas e projetos de pesquisa, documentação e divulgação;
- III - promover a preservação do patrimônio cultural, histórico e artístico do Estado, material e imaterial, incentivando sua fruição pela comunidade;
- IV - promover ações que visem a estimular o desenvolvimento de vocações artísticas e a formação, o aperfeiçoamento e a qualificação de técnicos e agentes culturais;
- VIII - elaborar, articular e implementar políticas públicas que promovam a inclusão cultural e a interação da cultura com as demais áreas sociais;
- IX - incentivar a aplicação de recursos públicos e privados em atividades culturais, promovendo e coordenando sua captação e aplicação;
- X - colaborar na criação e no aperfeiçoamento dos instrumentos legais de financiamento e fomento das atividades culturais;
- XI - aprovar projetos culturais cujos recursos sejam provenientes da concessão de incentivos fiscais ou de outras formas de apoio ou fomento, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 12.733, de 30 de dezembro de 1997;
- XIV - promover e ampliar o acesso da população aos bens culturais materiais e imateriais por meio da interiorização, da descentralização e do fomento das cadeias produtivas de cultura dos Municípios.

A supracitada lei, em seu art. 112, discorre sobre a estrutura orgânica básica da Sec, onde se encontra, no inciso XIII, a Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura (Sfic). As atribuições da Sfic permeiam a promoção, coordenação e implementação de mecanismos de fomento e incentivo à cultura, por meio do estabelecimento de normas, diretrizes e procedimentos para a eficiência da alocação dos recursos públicos destinados ao setor, e a ampliação e democratização do acesso aos benefícios dos mecanismos estaduais de fomento. Dentre esses mecanismos, tem-se a Leic, sendo o órgão responsável pela gestão e implementação da mesma, a Diretoria da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, denominada Dlic.

À Dlic compete, desde a formulação e publicação dos editais da Leic anualmente, à gestão estratégica e rotineira referente aos projetos inscritos, aprovados e incentivados. Disso, entendem-se os procedimentos de protocolização dos projetos artístico-culturais, cadastramento e arquivamento dos mesmos, atendimento às demandas de

readequação dos projetos, envio de respostas aos empreendedores, como também a fiscalização do andamento burocrático dos processos, para que os projetos estejam em concordância com o edital e legislações competentes. A descentralização da responsabilidade pela implementação da política foi, anteriormente, já comentada por Bernam (1978) que compreende que delegando tais funções para atores que estão mais próximos da realidade prática da política, tem-se uma melhor visão para o aprimoramento da mesma, no que tange a sua atuação na sociedade, facilitando sua gestão e também, seus futuros processos de mudanças para que a política passe a atender melhor as demandas.

Os gestores da Leic atuam em parceria com a Comissão Técnica de Análise de Projetos (Ctap). Esta é responsável primeira pela apreciação orçamentária e aprovação dos projetos culturais inscritos pelo edital anual. As atividades da Ctap são regulamentadas no Decreto 44.866/08 e seu funcionamento é disciplinado por seu Regimento Interno¹³, previamente aprovado pela Sec. A comissão é composta por 54 membros, sendo 27 do poder público, técnicos da Sec e de suas instituições vinculadas¹⁴ e 27 da sociedade civil, representantes de entidades do setor cultural de Minas Gerais, consideradas pessoas de notório e reconhecido saber e experiência na área em que são designadas. A presidência da Ctap, segundo art. 3º, §1º, é exercida por profissional de comprovada idoneidade e reconhecida competência na área, nomeado pelo Secretário de Estado de Cultura.

A nomeação dos representantes da sociedade civil também cabe ao Secretário de Estado de Cultura que os aloca em câmaras setoriais ditas representativas das nove áreas estabelecidas no art. 8º da Leic¹⁵, a saber:

Quadro 2 – Áreas culturais definidas na Leic de 2008

Área	Setores Culturais
I	Artes cênicas, incluindo teatro, dança, circo, ópera e congêneres.
II	Audiovisual, incluindo cinema, vídeo, novas mídias e congêneres.
III	Artes visuais, incluindo artes plásticas, "design" artístico, "design" de moda, fotografia, artes gráficas, filatelia e congêneres.
IV	Música.
V	Literatura, obras informativas, obras de referência, revistas.
VI	Preservação e restauração do patrimônio material e imaterial, inclusive folclore e artesanato.

¹³ Resolução 39 de 27 de setembro de 2012.

¹⁴ Assim como definido no art. 3º do Decreto 44.866/08.

¹⁵ Parágrafo único. Os projetos culturais referentes às áreas de que tratam os incisos deste artigo poderão também abranger eventos, festivais, publicações técnicas, seminários, cursos e bolsas de estudos.

VII	Pesquisa e documentação.
VIII	Centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e congêneres.
IX	Áreas culturais integradas.

Fonte: Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Elaboração própria, 2015.

Cada câmara setorial, uma para cada área cultural, será composta de quatro membros efetivos e dois suplentes, de comprovada idoneidade e reconhecida competência na área. Cada setor cultural será representado por dois membros efetivos e um suplente, indicados por entidades culturais de conhecida representatividade em suas respectivas áreas, e a Sec pelos membros restantes. É fundamental apontar que no Regimento Interno da Ctap, no art. 3º, §4º, exige-se dentro de cada câmara setorial, a observância, sempre que possível, da existência de pelo menos um membro domiciliado no interior do Estado. Essa exigência previne a concentração da decisão sobre os projetos apenas em artistas e profissionais localizados na região central.

A partir da observação e diálogos com os gestores da Sfic, verificou-se que sendo emitido o Certificado de Aprovação¹⁶ (CA) pela Ctap, o empreendedor do projeto cultural, está apto a procurar empresas incentivadoras. O segundo documento necessário para dar início ao andamento do projeto é a Declaração de Incentivo¹⁷ (DI), no qual o incentivador formaliza sua concordância em apoiar o projeto cultural, com detalhamento dos valores e da forma de repasse dos recursos ao empreendedor, inclusive quanto ao montante relativo à participação própria e ao prazo para efetuação do seu repasse, cabendo à Secretaria de Estado de Fazenda (Sef) nele consignar seu deferimento. Com a posse de ambos os documentos, o prazo máximo para a execução do projeto cultural é de até 12 meses, contados do efetivo repasse de, no mínimo, 20% do valor concedido como incentivo, podendo ser prorrogado¹⁸, a critério da Ctap.

Salvo o edital anual, que contém as diretrizes e exigências para a apresentação de projetos, produto de elaboração exclusiva da Dlic, durante a vida útil do projeto, a relação de parceria entre a Sec e a Ctap continua. Nesse sentido, as ações de uma sempre são apoiadas pela outra, cabendo à Sfic dar apoio operacional¹⁹ às atividades da Ctap.

¹⁶ Documento representativo da aprovação orçamentária e da aprovação do projeto cultural, discriminando o empreendedor, os dados do projeto aprovado, inclusive o prazo final de sua execução e captação, e os valores dos recursos a serem aplicados no projeto.

¹⁷ Art. 2º, inciso IV, do Decreto 44.866 de 2008.

¹⁸ Art. 26 do Decreto 44.866 de 2008.

¹⁹ Art. 9º, alínea I, do Decreto 44.866 de 2008.

4.2. Trajetória legislativa da lei estadual de incentivo à cultura

Segundo o Entrevistado n.º 2, a legislação cultural, referente à renúncia fiscal do Estado de Minas Gerais, foi inicialmente apresentada pela Lei 12.733 de 30 de dezembro de 1997, seguida do Decreto 40.851, de 30 de dezembro de 1999, da Lei 13.665 de 20 de julho de 2000 e, finalmente, do Decreto 41.289 de 2 de outubro de 2000. Em sua essência, assim como a legislação atualmente vigente, o objetivo era fomentar a produção cultural no Estado e conscientizar o mercado empresarial das possibilidades existentes quanto à utilização do marketing cultural, além de prover à sociedade maior acesso aos bens culturais de forma democratizada. Passados 10 anos de seu funcionamento, a Lei 17.615 de 2008 revogou sua precedente para que fossem assistidas as demandas de alterações em itens como a forma de captação de recursos, apresentação de projetos, estabelecimento da nova grade de áreas culturais, entre outros.

O parâmetro básico da Leic de 1997 se dava, também, pelo ICSM, contudo, uma das inovações trazidas por esse mecanismo foi admitir que incentivadores inscritos na Dívida Ativa²⁰, pudessem quitar a dívida, em parcelas com até 25% de desconto, desde que apoiasse projetos culturais aprovados pela Ctap. Essa inovação possibilitou a ampliação de recursos destinados aos projetos, uma vez que trouxe uma nova fonte financeira de recursos. Ainda é possível ser incentivador, na nova legislação, o contribuinte que se encontra cadastrado em Dívida Ativa, como disposto no art. 5º da Leic de 2008. Os projetos apresentados nessa modalidade não estão sujeitos aos editais anuais da Leic e são analisados de acordo com a ordem em que forem protocolizados. As empresas inscritas na Dívida Ativa não podem ser divulgadas pela Sef, uma vez que lhes é garantido o sigilo fiscal. Dessa forma, há certa dificuldade em se iniciar os projetos pelos empreendedores, pois estes ficam à mercê das empresas que querem regularizar sua situação, via utilização do mecanismo.

As alterações também implicaram em novos valores das contrapartidas. Qualquer que fosse a modalidade no qual o projeto cultural se encontrava, seja pela Leic ou por Dívida Ativa, pelo menos 20% do valor incentivado deveria corresponder à participação própria do patrocinador. A partir dessa mudança, ocorreu em 2013 um esgotamento dos recursos disponíveis para a Leic ao longo do mês de novembro, o que sinalizava como positivo a alteração ocorrida na legislação. Em 2014, o montante de recursos disponível foi totalmente captado ainda no primeiro semestre do ano. O principal fator ao qual é atribuído o aumento da participação do empresariado é a redução da contrapartida obrigatória. A alteração legislativa reduziu o percentual de contrapartida, anteriormente no montante de

²⁰ São os débitos contraídos pelos contribuintes junto ao governo e aptos à cobrança judicial ou à execução fiscal.

20%, para um percentual estabelecido por faixas, variando de 1% a 5%, de acordo com o porte das empresas.

Quadro 3 – Patamares de dedução

Faturamento da Empresa	Recursos dedutíveis	Contrapartida sem dedução	Dedução mensal do ICMS
Receita bruta anual entre R\$3,600 e R\$14,400 milhões	99%	1%	10%
Receita bruta anual entre R\$14,400 e R\$28,800 milhões	97%	3%	7%
Receita bruta anual acima de R\$28,800 milhões	95%	5%	3%

Fonte: Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais. Elaboração própria, 2015.

A contrapartida²¹ pode ser efetivada mediante fornecimento de produtos de fabricação própria do incentivador, por meio de fornecimento de produtos adquiridos de terceiros, prestação de serviços, cessão de imóvel e de equipamento ou por meio de contrapartidas dos projetos de cunho coletivo, que são programas que congregam diferentes projetos aprovados pela Leic, a exemplo de alguns circuitos, festivais, encontros, mostras e campanhas. Nesse caso específico, a empresa incentivadora deverá repassar a cada empreendedor participante o valor de sua respectiva contrapartida para custear despesas correspondentes ao projeto.

Para fins de enquadramento no processo de incentivo, o valor máximo que pode ser autorizado para cada projeto é limitado a um valor específico, que são corrigidos anualmente, de acordo com a natureza do projeto cultural apresentado. Em 2008, o valor referente à primeira faixa era R\$ 270.000,00, enquanto os projetos classificados na última faixa, tinham um teto de até R\$ 800.000,00.

²¹ Capítulo VI, da Instrução Normativa 03 de 2012.

Quadro 4 – Limites de concessão do incentivo em maio de 2014

Valor (R\$)	Modalidade	Exemplos
400 mil	Produto Cultural	Livros, DVD, CD, Filmes, Esculturas, Catálogos, Obras de Arte, etc.
700 mil	Eventos	Shows, Espetáculos Teatrais, Exposições, Seminários, Festivais, Mostras, etc.
750 mil	Manutenção	Manutenção de Entidades, Arquivos, Bibliotecas, Centros Culturais, Museus, etc.
950 mil	Construção e Reforma	Reforma e/ou construção de edificação, aquisição de acervo e equipamentos.

Fonte: Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura da Sec/MG. Elaboração própria, 2015.

A Leic reconhece como empreendedor as pessoas física e jurídica estabelecidas no Estado de Minas Gerais, que comprovem, por meio de *clipping*²², efetiva atuação na área artístico-cultural há pelo menos um ano. Entretanto, como disposto no art. 17 do Decreto 44.866 de 2008, é vedada a apresentação de projeto:

- I - por membros da Ctap, por si ou por terceiros;
- II - por órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta de qualquer esfera federativa;
- III - cujo beneficiário seja o próprio incentivador ou o contribuinte, bem como suas coligadas ou controladas, ou os sócios, titulares ou diretores, estendida a vedação aos ascendentes, descendentes de primeiro grau e cônjuges ou companheiros de qualquer deles;
- IV - por empreendedores que não tenham prestado contas de projetos anteriormente incentivados, dentro do prazo legal, ou que tenham tido as prestações de contas indeferidas e não regularizadas até a data de encerramento do edital em vigor; ou
- V - por empreendedores inadimplentes, nos demais programas de incentivo da Sec e que não tenham regularizado sua situação até a data de encerramento do edital em vigor.

A aprovação de um projeto só acontece se o mesmo estiver de acordo com os critérios pontuados na Leic e edital publicado, não cabendo à Ctap uma avaliação meritocrática ou quanto à conveniência de sua realização. Os critérios técnicos que devem ser observados englobam a própria contribuição do projeto enquanto ação descentralizadora da produção e do acesso aos bens culturais, seu efeito multiplicador e fomentador, como também fonte de valorização do patrimônio cultural material e imaterial do Estado de Minas Gerais. Sob essa ótica, outra alteração considerável atribuída à Leic, foi a previsão de um limite legal para aprovação de projetos para a Capital Belo Horizonte, determinando um mínimo de projetos aprovados para o interior, em 45% a partir do edital de 2013, expresso

²² Processo de selecionar notícias em jornais, revistas, sites e outros meios de comunicação, nesse caso, deve ser apresentado, impreterivelmente, impressos.

no art. 10, §5^o da Leic de 2008, que garante a aprovação de projetos “destinados a empreendedores domiciliados no interior do Estado de Minas Gerais e que beneficiem diretamente o público e os profissionais da área de cultura do interior”.

As modificações quanto à apresentação de projetos, na própria estrutura da Ctap e nos arranjos institucionais, tornaram os processos dentro da Leic menos burocráticos e foi uma maneira de tornar o mecanismo mais acessível aos produtores menores, uma vez que buscou ampliar o leque da captação de recursos incluindo as empresas de pequeno e médio porte como patrocinadoras ao reduzir do percentual obrigatório da contrapartida, de 20%, sobre o valor do incentivo, para índices escalonados de 1%, 3% ou 5%. Percebe-se, também, uma maior preocupação quanto à democratização das manifestações culturais, no que tange os limites de aprovação dos projetos na capital e no interior do Estado. Em função do acesso equitativo às oportunidades perante Leic de todos os segmentos culturais, a Sec, hoje, também procura um maior diálogo junto às empresas para que seja amadurecida a importância dos mecanismos de isenção fiscal, tanto para o mercado quanto para o setor cultural em Minas Gerais, numa tentativa de inserir os diversos empreendedores, a Sec procura mobilizar e divulgar a Leic, por meio de capacitações e palestras oferecidas para as mais diversas localidades das regiões do Estado. Em seguida, procurou-se analisar os efeitos das mudanças legislativas e estruturais na Leic e as principais tendências que foram acarretadas pelas mesmas.

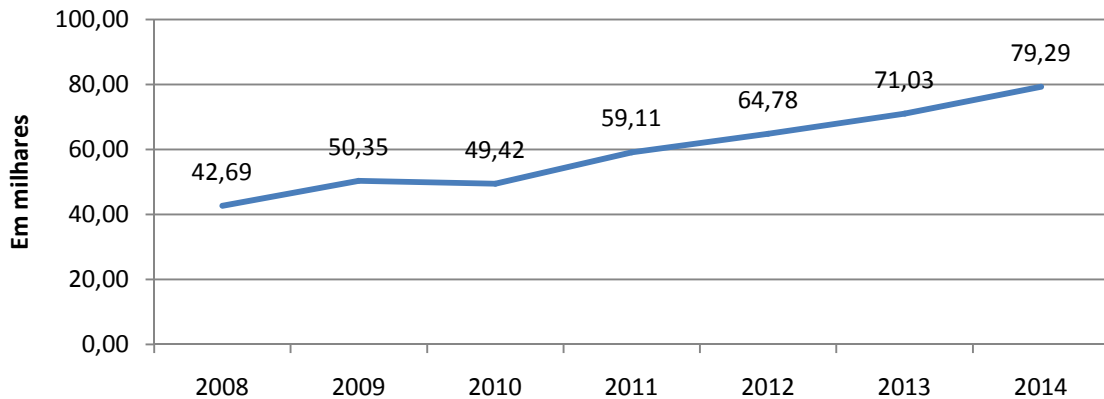
4.3 Os recursos da lei estadual de incentivo à cultura em Minas Gerais

Os conceitos abordados anteriormente, principalmente o de financiamento da cultura e marketing cultural, foram necessários para análise quantitativa da Leic enquanto instrumento de incentivo fiscal e como fomentador do mercado artístico. As alterações legislativas e as novas adequações sofridas pelos editais anuais direcionaram-se em prol da maior viabilização dos projetos artístico-culturais e da otimização dos recursos financeiros, materiais e humanos, numa tentativa de potencializar o caráter democratizador da Leic. Contudo, esse mecanismo tem recebido críticas quanto a sua insuficiência na circulação e produção cultural no Estado de Minas Gerais. Tendo em vista que a participação do mercado nesse setor tem ganhado força, a presente análise buscou pontuar os desafios e limitações da Leic durante o período estudado. Os dados aqui apresentados foram disponibilizados pela Sfic, unidade mediadora da Leic dentro da Sec.

Desde sua criação, em 1997, a Leic investiu o montante de R\$ 660 milhões de recursos oriundos da renúncia fiscal do ICMS, viabilizando 6.200 projetos culturais em todas as regiões de Minas Gerais. Considerando que em 2008 o volume de recursos

disponíveis para projetos era de R\$ 42 milhões, em 2014 esse valor chega a R\$ 79 milhões²³. Assim como observado no Gráfico 1 abaixo, esse valor, aproximadamente, duplicou em apenas cinco anos.

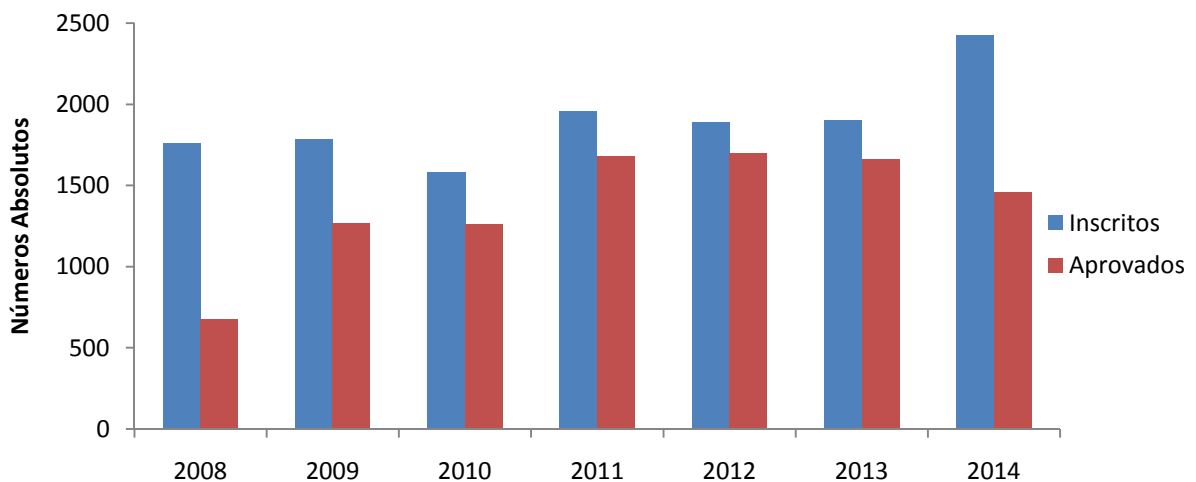
Gráfico 1 – Volume de investimentos em projetos culturais



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

No período de 2008 a 2014, contabilizam-se sete editais Leic publicados, que resultaram na apresentação total de 13.291 projetos, numa média de 1.899 projetos por ano. Nesse período, 9.691 projetos foram aprovados, o que representa 72,9% em relação aos projetos inscritos no período analisado, numa média de 1.384 projetos aprovados anualmente. Como observado no Gráfico 2, a ampliação na disponibilidade do montante para investimento nos projetos culturais resultou em um aumento no número absoluto de aprovações dos projetos por meio da Leic.

Gráfico 2 – Relação dos projetos inscritos e aprovados na Leic



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

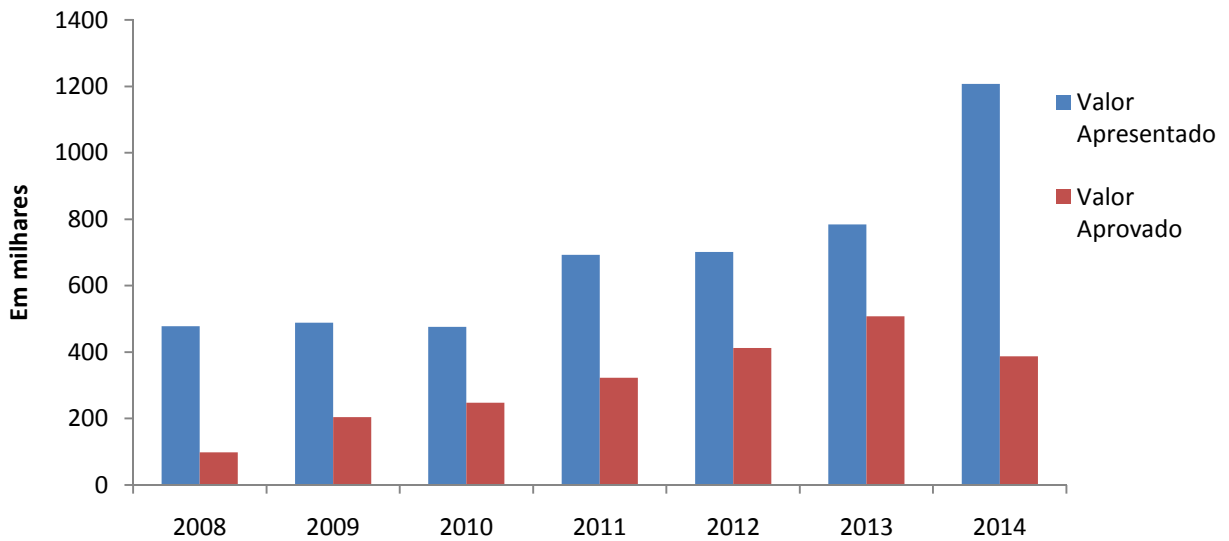
²³ A Lei 17.615/2008 estabelece que, em Minas Gerais, o valor limite para a área cultural é de 0,3% da receita líquida do ICMS.

Observa-se que o aumento do número de aprovações dos projetos artístico-culturais acompanhou o aumento dos recursos disponíveis para o incentivo à cultura de forma proporcional ao longo dos anos. Considerando a evolução gradativa tanto no número de inscritos quanto no número de projetos aprovados, percebe-se uma quebra no ritmo quando se observa os dados referentes ao ano de 2010. Uma vez que não há nenhum aumento ou redução expressivos nos números apresentados nos anos anteriores ou posteriores, e que não foram feitas alterações drásticas no edital Leic 2010 em relação aos outros, essa queda se enquadra dentro da normalidade, dado que em 2010, o volume de investimentos na área cultural apresentou um decréscimo se comparado a 2009 e 2011. Outro ponto de destaque está no ano de 2014, em que o número de projetos aprovados não seguiu o crescimento considerável de projetos inscritos. Essa relação é explicada pelo comprometimento dos recursos disponíveis para a Leic no ano de 2013, que resultou numa análise mais rigorosa dos projetos por parte da Ctap, a fim de reduzir o número absoluto de projetos a serem captados nesse ano, como destacou o Entrevistado n.º 1.

Apesar de ser um instrumento do Estado para regular ou produzir uma política, fica evidente que a Leic acabou se comportando como um mecanismo de mercado. A taxa de aprovação de projetos culturais saltou de 38,3% em 2008 para 71,1% em 2009 e chegou a 90% em 2012, aproximadamente três vezes maior. A aprovação de um número elevado de projetos, no caso do ano de 2012, quase a totalidade do que foi apresentado, demonstra um sinal claro que a Sec está designando ao empresariado a função de definir quais projetos devem ser financiados ou não. Como já posto por Melo e Silva (2000), falta ao Estado, nessa situação, um maior processo de cooperação e coordenação entre governo e mercado no intuito de alcançar um maior equilíbrio na implementação da Leic como política pública de cultura, evitando que um só ator político seja o responsável pela representação das demandas de todos os grupos culturais.

Com a ascensão do número de projetos culturais inscritos na Leic, os valores aprovados também mostraram aumento relativo, como demonstrado no Gráfico 3. Nota-se que em relação aos valores apresentados e inscritos, o ano de 2013 foi o que apresentou maior taxa percentual, representando 58,9% de aprovação. O ano de 2014 também é um destaque quando se analisa o montante aprovado, uma vez que, houve um movimento da Ctap em parceria com a Sfic em diminuir o número de projetos aptos à captação de recursos.

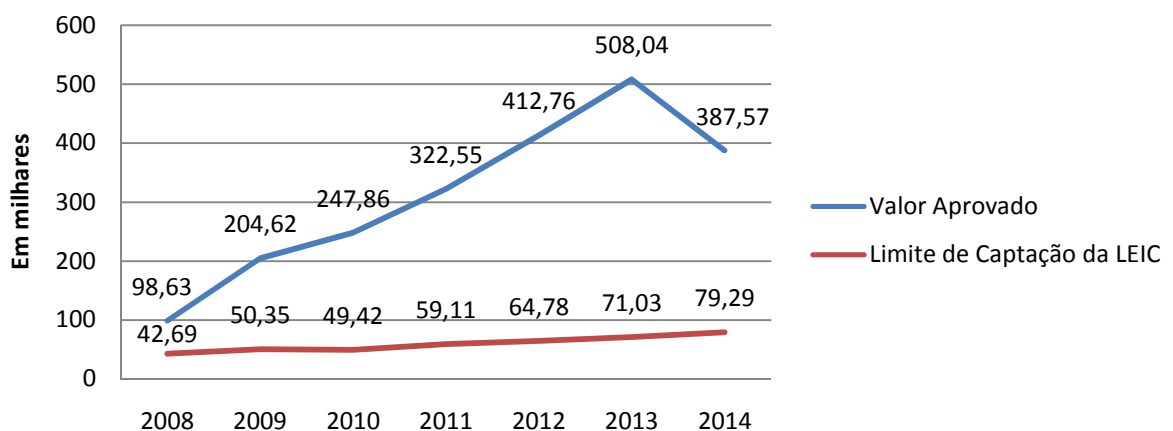
Gráfico 3 – Relação dos valores apresentados e aprovados por meio da Leic



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Um dos grandes pontos na avaliação da Leic está na relação entre o valor aprovado dos projetos culturais e o limite disponível para captação e incentivo dos mesmos. Como mostra o Gráfico 4, a diferença entre as duas variáveis é bastante expressiva, principalmente nos últimos três anos. Em 2014 o teto da renúncia fiscal da Leic foi totalmente captado ainda no primeiro semestre do ano, inviabilizando a continuidade e início de alguns projetos culturais de editais passados e do próprio edital Leic 2014. Relevante colocar que tradicionalmente o valor disponível tem captação até o último bimestre do ano, além de que, antes de 2010, os valores raramente eram captados em sua totalidade.

Gráfico 4 – Relação entre o valor aprovado e o limite de captação da Leic



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Contudo, a aprovação de R\$ 2 bilhões de reais em projetos passíveis de serem patrocinados nesses sete anos, representa um montante cinco vezes maior do que limite do incentivo fiscal, que no total entre 2008 a 2014, chegou na casa dos R\$ 416 milhões. Nesse cenário, mesmo que o aumento no número de projetos aprovados pela Leic seja um ponto positivo, apenas 19,1% deles poderão ser incentivados. Dado bastante alarmante quando se trata de um mecanismo que tem como um dos principais objetivos estimular as expressões e produção culturais no Estado. Esse fato foi exposto por Coelho (1997) quando afirma que o financiamento da produção cultural deveria condicionar situações equitativas entre todos os indivíduos, não podendo ser influenciado pelas forças ocasionais do mercado. Em entrevista feita com os gestores da Leic, o Entrevistado n.º 1 opina que o mecanismo ainda é um instrumento restrito na ampliação da capacidade de comunidades com baixo potencial de externalização cultural, quando coloca que

a Leic permitiu muitos grupos artísticos a potencializar suas ações, ampliando a sua capacidade de execução. Mas para que isso funcionasse de forma adequada, sempre foi necessário que os grupos e comunidades já possuíssem certa estrutura (Entrevistado n.º 1, 2015).

Para além de se consolidar como um instrumento de incentivo à cultura, as mudanças trazidas pela Leic 2008 e suas demais alterações, também procuraram potencializar e descentralizar os recursos nas diversas regiões do Estado de Minas Gerais, bem como posto em seu Art. 1º, alínea II, em que um dos objetivos é: “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística mineira, com a valorização de recursos humanos e conteúdos locais”.

Tabela 1 – Projetos inscritos e aprovados por região administrativa

Região Administrativa	Projetos Aprovados						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alto Paranaíba	9	5	8	5	5	11	11
Central	490	896	881	1184	1273	1173	1031
Centro Oeste de Minas	57	43	41	66	61	68	66
Jequitinhonha/Mucuri	15	7	7	9	3	3	5
Noroeste de Minas	1	0	2	3	0	3	1
Norte de Minas	29	23	19	28	19	23	21
Rio Doce	123	92	104	111	87	72	65
Sul de Minas	28	62	76	106	99	103	104
Triângulo	37	66	56	70	55	103	85
Zona da Mata	37	73	65	94	97	100	68
Total	674	1267	1259	1676	1699	1659	1457

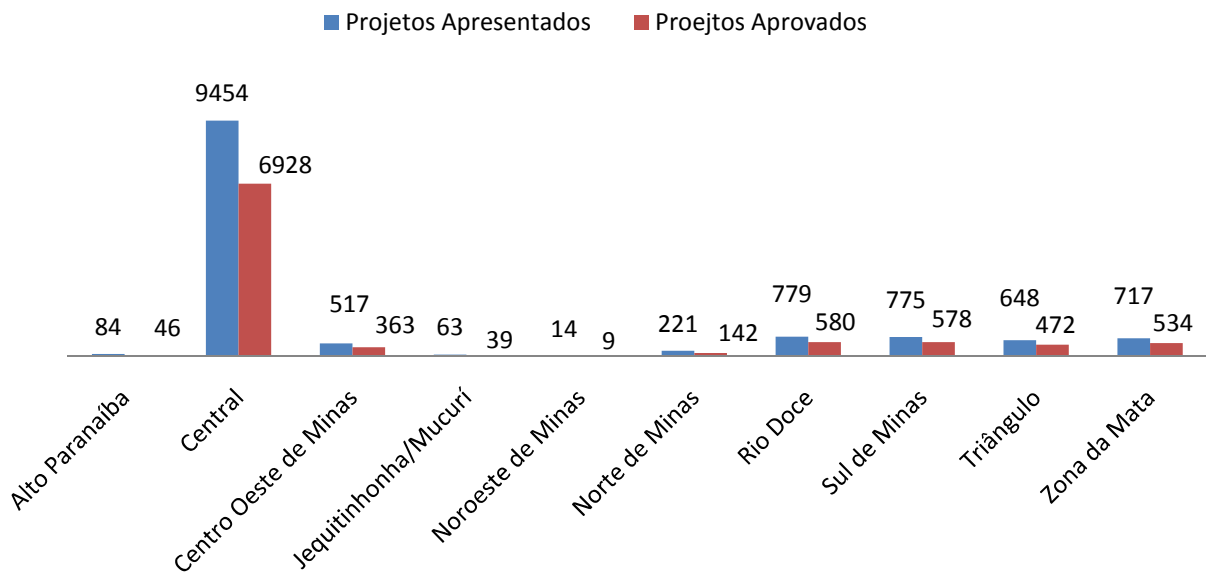
Região Administrativa	Projetos Apresentados						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Alto Paranaíba	9	12	16	6	7	13	21
Central	1246	1230	1078	1388	1415	1358	1739
Centro Oeste de Minas	57	62	55	88	69	85	101
Jequitinhonha/Mucurí	15	14	9	12	4	3	6
Noroeste de Minas	1	2	2	4	0	3	2
Norte de Minas	29	41	25	30	23	28	45
Rio Doce	123	139	128	117	98	78	96
Sul de Minas	92	86	97	117	109	110	164
Triângulo	89	97	80	81	59	109	133
Zona da Mata	96	100	88	108	100	108	117
Total	1757	1783	1259	1951	1884	1895	2424

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Desde sua promulgação em 2008, a Leic tem o desafio de enfrentar a grande concentração regional dos investimentos. Ou seja, embora tenha sido criada para beneficiar todo o Estado de Minas Gerais, historicamente a Lei de Incentivo tradicionalmente beneficia um volume maior de projetos provenientes da Região Central. Além de representar 71,2% dos projetos apresentados, a Região Central ainda concentra 71,5% da aprovação para captação. Comparativamente, as regiões mais desfavorecidas são Alto Paranaíba, com 0,47% do total aprovado, Jequitinhonha/Mucurí com 0,40% e, por fim, Norte de Minas com a irrisória taxa de 0,09% da apresentação de projetos culturais. Levando em conta que um dos objetivos da Leic é “apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores” e “proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade e responsáveis pelo pluralismo da cultura mineira²⁴”, tem-se aqui uma situação contraditória. Calabre (2007), já afirmara que a democratização cultural se esbarra na grande diversidade encontrada no contexto brasileiro, contudo, a não promoção cultural dos diferentes grupos sociais apenas realça o problema das desigualdades.

²⁴ Art. 1º, alíneas III e IV da Lei 17.615 de 2008.

Gráfico 5 – Projetos inscritos e aprovados por região administrativa entre 2008 e 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

O que se pode notar, é que a concentração da demanda dos recursos não variou de forma significativa ao longo do período estudado. De uma maneira geral, a distribuição das regiões permaneceu constante ao longo do período, sem grandes alterações no cenário geral da demanda no estado. Essa situação pode ser explicada pela própria desigualdade de acesso à informação, aos recursos e aos conhecimentos técnicos indispensáveis para a elaboração e apresentação dos projetos culturais, de forma que os mesmos atendam às exigências dos editais de abertura da Leic.

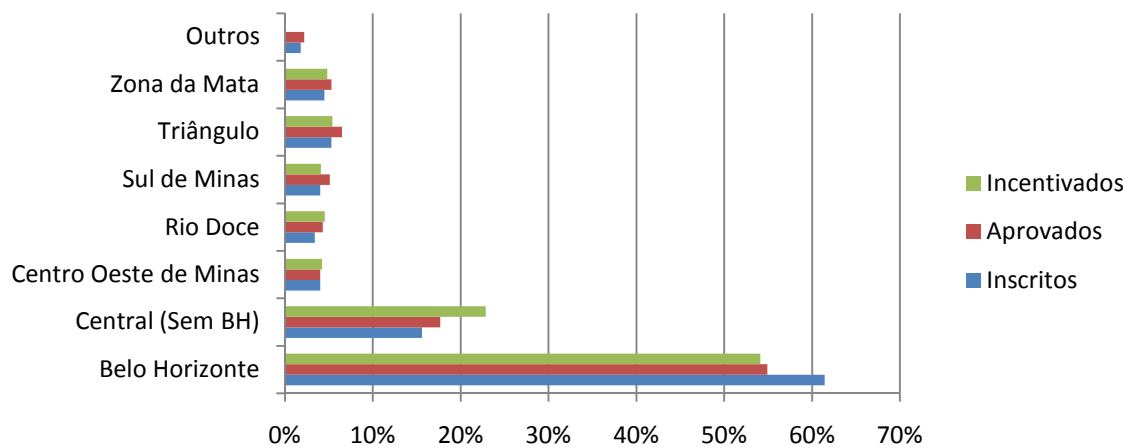
Só no ano de 2014, a demanda da Capital mineira expressou 61,42% de todos os projetos inscritos nas demais regiões. É importante destacar a previsão de que na Leic em Minas Gerais existe um limite legal para aprovação de projetos para a capital Belo Horizonte, determinando um mínimo de projetos aprovados para o interior, em 45%. Esse limite percentual se iniciou em 2008 em 40% e foi progredindo até alcançar a taxa atual em 2013. Essa taxa deverá prevalecer em todos os futuros Editais Leic publicados até que se altere novamente a legislação. A princípio, essa alteração não deveria ser um ponto dificultador. A própria gestão da Leic, por meio do Entrevistado n.º 2, admite que

[...] deve ser levado em conta que nem sempre foram apresentados número de projetos suficientes, oriundos do interior, que pudessem ser aprovados, apesar de toda a mobilização e do processo de divulgação do mecanismo, por meio de capacitações e palestras oferecidas para as mais diversas localidades, das regiões do Estado. Portanto, apesar dos procedimentos de

divulgação e capacitação que são oferecidos, muitas das vezes a demanda de projetos oriundos do interior é insuficiente para que o índice estabelecido seja atingido, visto que o grande volume de projetos ainda é resultante de produtores domiciliados na capital.

Como observado nos Gráficos 5 e 6, além da centralização da demanda estar em Belo Horizonte, a aprovação e captação também estão em números consideráveis na capital mineira, seguidos da Região Central que, mesmo não apresentando diferença expressiva em relação as demais regiões, ainda conta com um segundo lugar significativo. Outro desafio é observado pela quantidade de projetos apresentados e aprovados para o interior do Estado, consideravelmente menor do o que é percebido para a Capital.

Gráfico 6 – Percentual de projetos inscritos, aprovados e captados por região – 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Apesar de fixar o limite para aprovação dos projetos dentro de Belo Horizonte, a Leic ainda não se preocupa com a captação dentro do interior mineiro. Observa-se, contudo, que a relação de projetos inscritos, projetos aprovados e projetos incentivados são diretamente proporcionais. Sob essa lógica, a maior captação em Belo Horizonte deve-se também ao fato de que a demanda por recursos é maior na capital mineira. Entretanto, cabe ressaltar que o limite expresso na Lei apresenta, ao mesmo tempo, diversos pontos favoráveis e desfavoráveis para os municípios do interior de Minas Gerais.

Quando fixado o limite mínimo destinado a aprovação de projetos fora de Belo Horizonte, o percentual de recursos que atingem o interior do Estado está diretamente ligado à obrigatoriedade de aprovação de projetos nesses municípios. Diante dessa situação, para se aumentar a participação do interior, seria fundamental aumentar o percentual de aprovação para estes, em prol da descentralização de projetos nas demais regiões, uma vez que a partir desse limite, um mínimo será garantido ao interior. Corroborando com essa afirmação, o Entrevistado n.º 2 coloca que

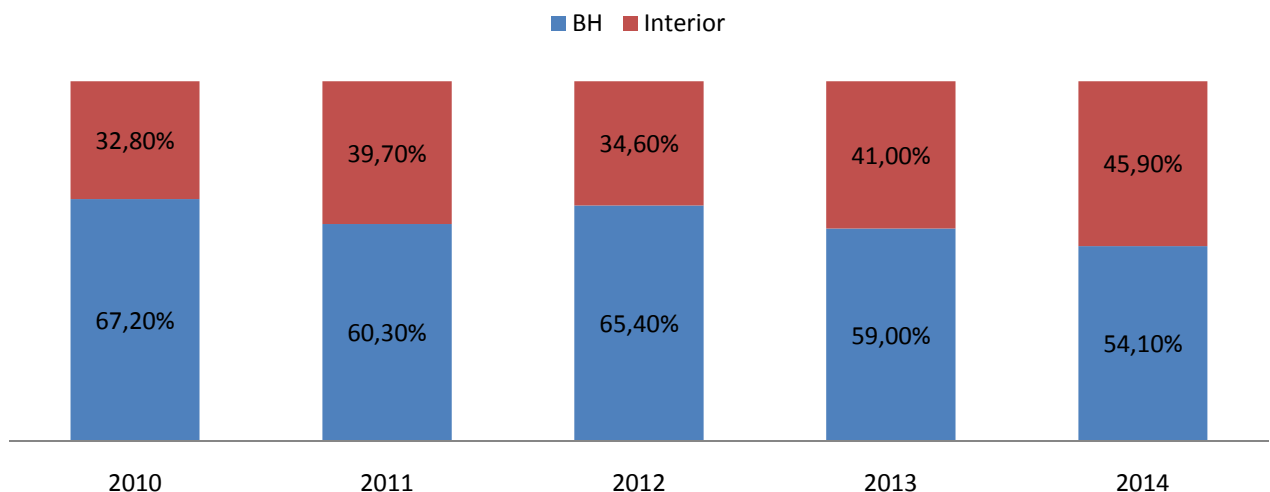
[...] o que vemos na realidade, é que mesmo um projeto que foi aprovado para ter as suas ações executadas no interior, ao ser contemplado com os recursos do incentivo, muda categoricamente a abrangência geográfica do projeto, quase sempre alegando dificuldades de captação do total aprovado, imposição do patrocinador, entre outros fatores. No entanto, vemos também muitos projetos de proponentes domiciliados na capital que são direcionados para execução no interior, em turnês por diversas cidades, sendo que quase a maioria desses projetos são produções de eventos, apresentações teatrais ou musicais e às vezes algumas oficinas.

Ao questionar o aumento efetivo da produção cultural no interior após das mudanças na Leic, o Entrevistado n.º 3, comenta que “não é possível afirmar com segurança que as alterações na Leic aumentaram efetivamente a produção cultural no interior, já que a aprovação não é garantia de captação”. Esse argumento é compartilhado por 4 em 6 funcionários na atual gestão da Leic. O Entrevistado n.º 3 ainda colocar outra dificuldade para a descentralização cultural:

se tais comunidades (com baixa capacidade de externalizar suas produções culturais) não tiverem acesso a uma capacitação que realmente ensine como elaborar um projeto que realmente consiga demonstrar com clareza seus objetivos, particularidades e relevâncias, a competitividade com experientes produtores culturais torna as possibilidades dos pequenos produtores diminutas. Há ainda a etapa de captação, em que as dificuldades tornam-se ainda maiores.

Para o Entrevistado n.º 1, “os montantes de recursos ainda precisam ser muito mais ampliados para atender a demanda e a necessidade” desses grupos. Para ele, “é necessário buscar incentivos maiores para que o incentivo aos projetos nas mais diversas regiões do Estado seja uma realidade”.

Gráfico 7 – Porcentagem de captação entre capital e interior – 2010 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

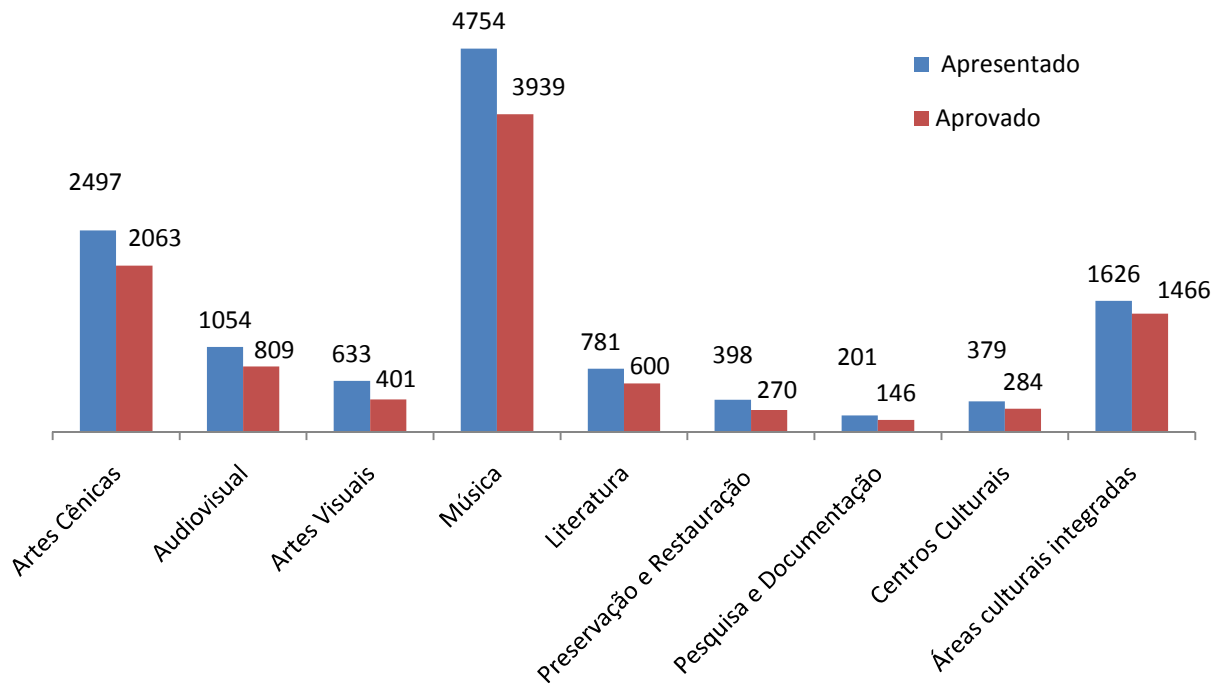
De toda forma, é fundamental que tal restrição seja extensiva à captação de recursos, tendo em vista que o modelo atual ainda permite uma ampla concentração em Belo Horizonte. Um dos principais desafios aos quais se propõe a Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais é promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística mineira e, quando observado os dados relativos ao histórico das demandas das Regiões Administrativas do Estado, ainda se tem uma grande defasagem entre a Capital e o interior. Esse cenário enfatiza o ponto negativo do afastamento do Estado de suas funções de patrocinador e promotor das expressões culturais. Botelho (2001) cita que ainda há uma grande necessidade de se quebrar a força do empresariado refratário nesse universo, uma vez que as empresas patrocinadoras se mostram pouco preocupadas com os segmentos culturais ainda pouco favorecidos.

Até agora, há uma tendência a manter-se a concentração de projetos apresentados por região. Observa-se que a Região Central detém mais de 60% em média da concentração dos recursos da Leic, durante o período estudado, variando muito pouco a taxa entre as demais regiões. Não obstante, a análise da regionalização da Lei Estadual de Incentivo à Cultura é apenas uma etapa para a verificação da sua capacidade de se apresentar como um fator democratizador que alega pretender ao longo desses anos de existência e, principalmente, após as mudanças que ocorreram no seu desenho nos últimos anos.

4.4 Eventos culturais a partir da promulgação da nova Leic

Após o edital publicado em 2008, as antigas 12 áreas estabelecidas pela Leic de 1997, nas quais era possível apresentar projetos, foram reduzidas a nove. As alterações são na área 6 (folclore e artesanato) e 8 (preservação e restauração), que foram fundidas em uma única área 6: conservação e restauração do patrimônio material e imaterial, incluindo folclore e artesanato; e nas antigas áreas 10 (bolsa de estudo), 11 (seminários e cursos) e 12 (transporte e seguro de objetos de valor cultural). As três foram unificadas na atual área 9: áreas culturais integradas, que representa boa parte das demandas dos tradicionais festivais culturais.

Gráfico 8 – Número de projetos inscritos e aprovados por área cultural – 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Tendo como referência o Gráfico 8, observa-se que ao longo do período estudado, as áreas 4 (música), 1 (artes cênicas) e 9 (áreas culturais integradas) detiveram, respectivamente, a maior quantidade de projetos inscritos e, conseqüentemente, aprovados. Estas três áreas com maior quantidade de projetos aprovados e financiados abarcam grandes shows musicais, grupos teatrais com grande experiência e visibilidade e festivais musicais. Ou seja, é possível ver que o financiamento acabou sendo direcionado para os grupos com maior capacidade de captação de recursos e com maior capacidade de gestão. Este cenário aponta para um problema da Leic que é a dificuldade dos grupos culturais das comunidades rurais, quilombolas, indígenas e outros com baixa capacidade de mobilização e visibilidade em se utilizar dela para captar recursos para financiar os seus eventos e, por isso, manterem vivas as suas manifestações culturais.

Ao mesmo tempo, percebe-se que as empresas preferem financiar projetos com grande visibilidade, onde suas marcas aparecem para o grande público. É possível deduzir também que as empresas financiadoras têm propositalmente ou não uma preferência por eventos culturais vinculados a indústria cultural em detrimento daqueles provenientes dos meios populares. Neste ponto, verifica-se, também um problema de gestão da Leic e da Sec, pois os gestores poderiam atuar de forma mais efetiva para identificar, mapear, contatar e capacitar os grupos culturais das comunidades mais vulneráveis para captar recursos junto a empresas. Ao mesmo tempo, como a Sec tem

conhecimento das empresas que mais fazem doação, poderiam fazer realizar encontros com os gestores destas empresas para convencê-los a priorizar estes produtores culturais.

No outro extremo da captação de recursos, as três áreas mais desfavorecidas, nesse ponto de vista, foram a 6 (preservação e restauração do patrimônio material e imaterial), 7 (pesquisa e documentação) e 8 (centros culturais). Acredita-se aqui que estas tiveram dificuldade para captar recursos devido a um dos seguintes fatores ou, até mesmo, a conjugação deles: pouca visibilidade para atrair o interesse das empresas doadoras; incapacidade dos seus gestores ou líderes em lidar com a Lei; ou a ação mais intensa e rápida dos grupos culturais que atuam nas outras áreas que conseguem ser mais ágeis e, com isso, chegam mais rápido às empresas. Contudo, o que se vê é uma acentuada assimetria na apresentação de projetos e captação de recursos. Este cenário traz para a reflexão que a necessidade do governo agir para evitar que o quadro se agrave e os grupos e áreas culturais com pouca visibilidade, ou pouco atrativas e com baixa capacidade de acessar os recursos provenientes da Lei sejam sufocados pela cultura de massas com amplo apoio da mídia e dos financiadores.

Falando mais diretamente das áreas culturais cobertas pelo mecanismo de renúncia fiscal, verificou-se que as junções que ocorreram com elas foram resultado de avaliações passadas e análises quanto à reduzida demanda de alguns setores. Esta mudança representa uma tentativa de impulsioná-las. Essa mudança não alterou a tendência de concentração da demanda na área 4 (música), que até o edital de 2007, já liderava o ranking na taxa de projetos apresentados.

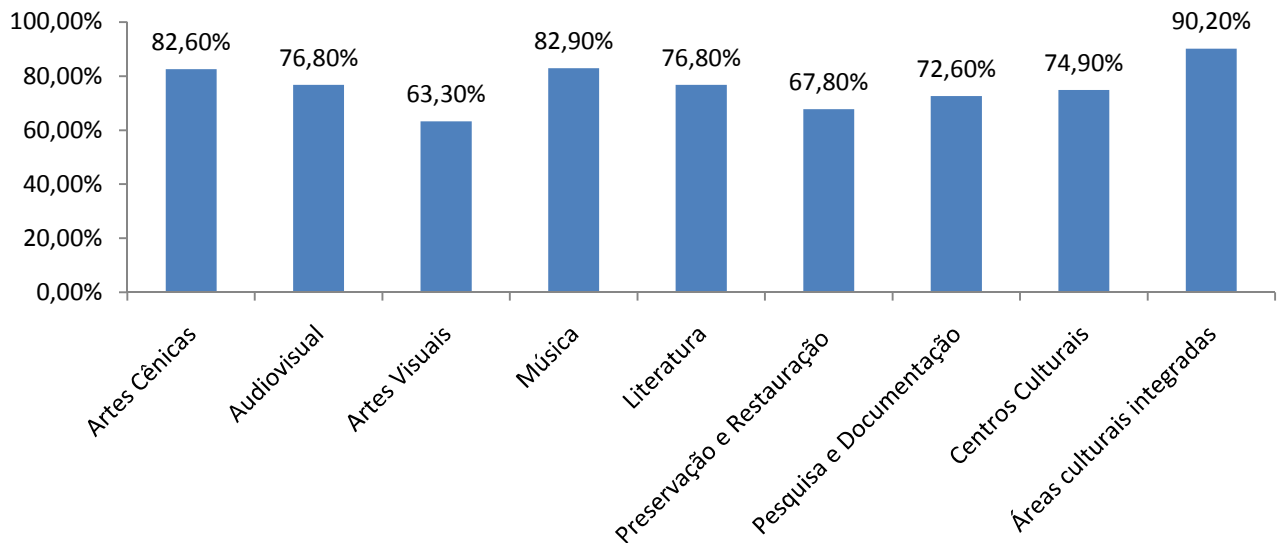
O setor musical é tido como maior agregador de demandas nos últimos tempos. Muito disso tem relação à própria cultura de massas que, a cada dia, cresce com mais força. A indústria musical consegue angariar muitos recursos financeiros e humanos e as empresas patrocinadoras vêm nessa área um ponto chave tanto para o marketing cultural quanto para o lucro. Segundo o Entrevistado n.º 1

a principal dificuldade encontrada pela Lei Estadual de Incentivo à Cultura é diferenciar as ações voltadas para o entretenimento e para o desenvolvimento da atividade artística cultural. Como existe um limite muito tênue entre estas, muitas ações artísticas são preteridas por outras com maior apelo comercial.

Sob essa lógica, encontra-se relação com aquilo afirmado por Lemos e Barbalho (2013), quando dizem que ao inserir as empresas privadas nesse processo de incentivo fiscal, a cultura passa a depender dos valores mercadológicos, tendo espaço entre os investimentos àquelas áreas que conseguem acompanhar o seu poder gerador de lucratividade. Pois, sendo os projetos culturais inseridos na indústria capitalista, estes passam a ser vistos como mercadorias e, como tal, devem ser comercializadas.

Outra área com bastante visibilidade é a 9 (áreas culturais integradas). Normalmente, quando os empreendedores demandam projetos nessa área, trata-se de festivais tradicionais nos municípios que já ocorrem com certa frequência. Esse é novamente um indício que a capacidade de recrutar investimentos ainda está concentrada na parcela das produções culturais que garantem maior projeção midiática e que representam uma estratégia para agregar valor à imagem das empresas.

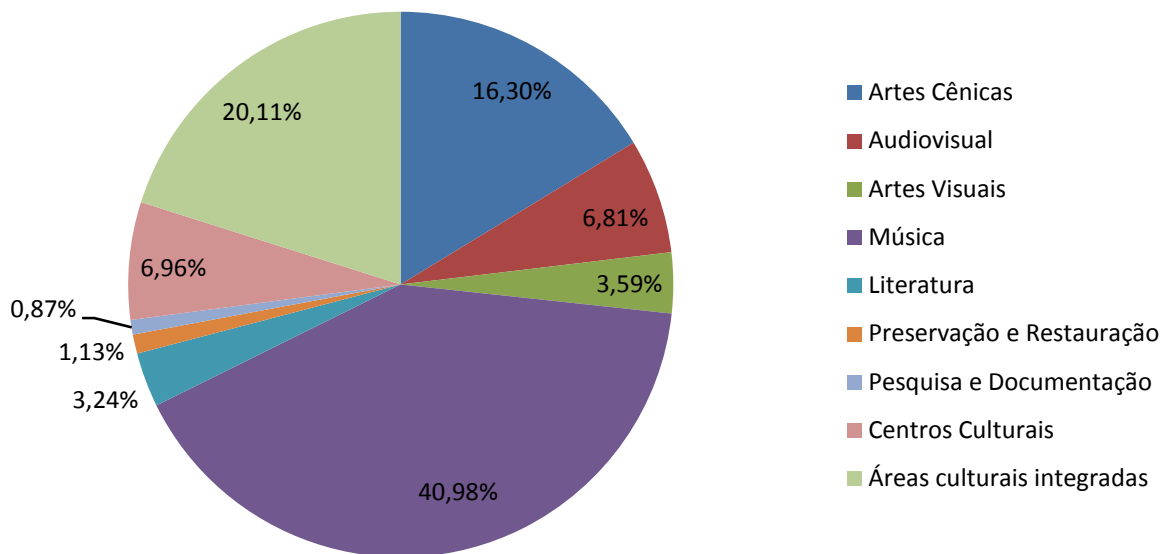
Gráfico 9 – Taxa de aprovação dos projetos culturais da Leic – 2008 a 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

Um ponto positivo que se destaca, observado no Gráfico 9, são as taxas de aprovações entre as diversas áreas nos anos de 2008 a 2014, que se encontram em patamares próximos. Essa equidade reflete uma tentativa da Ctap de aprovar projetos de diversas áreas de forma mais equilibrada, não privilegiando umas em detrimento de outras que ainda não possuem visibilidade no mercado.

Gráfico 10 – Porcentagem de projetos incentivados por área – 2014



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da Sec/MG.

O cenário de 2014 voltou a refletir um processo de concentração de projetos incentivados. Desta forma, as áreas 4 (música), 9 (áreas culturais integradas) e 1 (artes cênicas), representaram juntas, 77,4% dos recursos captados no ano de 2014, restando apenas 22,6% disponível para as demais. Uma possível explicação para a continuidade dessa tendência está no ranking das maiores empresas patrocinadoras do mercado cultural pela Leic em 2014, destacadas no Quadro 5 abaixo. Juntas, essas empresas incentivaram um montante de R\$ 42 milhões, que representa 53,4% do limite total disponível para captação no ano em comento.

Neste caso, acredita-se aqui que as empresas estão menos preocupadas com a cultura de fato, e mais preocupadas com a visibilidade de suas marcas. Ou, é possível deduzir também que somente os produtores culturais ligados a estes eventos conseguiram chegar até elas para buscar recursos. O que reforça a visão que tem sido apresentada em vários pontos deste trabalho que é a baixa capacidade de outros produtores culturais para utilizar da Leic no intuito de captar recursos para financiar os seus eventos. Em certa medida, este cenário mostra os problemas de se transferir para o mercado, um mecanismo do Estado. Pois, o quadro descrito mostra que a Leic poderá estar contribuindo para aumentar a iniquidade do acesso aos recursos públicos para a cultura. Porém, pesquisas qualitativas precisam ser feitas para apurar de forma mais precisa porque tal cenário vem se configurando. Além de concentrarem tanto poder de financiamento em apenas dez fontes de patrocínio, as empresas que lideram o ranking estão localizadas na

Região Central de Minas Gerais. Isso significa que a prioridade de suas ações estão voltadas para os eventos e produções nessa localidade. Por serem empresas já consolidadas no mercado, a preocupação com a imagem e o retorno esperado do financiamento dos projetos é fator importante na alocação dos recursos. Botelho (2001) coloca que essa ação das empresas está ligada a sua natureza de não correr riscos, procurando se colocar sempre em empreendimentos que lhes assegurem retornos certos.

Quadro 5 – Relação de maiores incentivadores por CNPJ – ano exercício 2014

CNPJ	Nome da Empresa	Valor Incentivado
17.227.422/0001-05	Gerdau Açominas S/A	R\$ 8.435.316,05
04.206.050/0079-40	TIM Celular S/A	R\$ 7.946.232,23
33.000.118/0003-30	Telemar Norte Leste S/A	R\$ 4.809.995,35
33.000.167/0093-20	Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS	R\$ 4.319.612,50
07.526.557/0050-98	Ambev S/A	R\$ 3.095.236,39
19.527.639/0001-58	Energisa Minas Gerais - Distribuidora de Energia S/A	R\$ 3.014.350,00
40.432.544/0112-62	Claro S/A	R\$ 2.804.685,95
07.526.557/0049-54	Ambev S/A	R\$ 2.749.040,65
71.673.990/0019-04	Natura Cosméticos S/A	R\$ 2.608.211,70
71.208.516/0001-74	Algar Telecom S/A	R\$ 2.544.385,00

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG.

Seguindo o pensamento da referida autora, observa-se que, nesse contexto, a política cultural pregada pela Leic tem maior afinidade com a dimensão sociológica das políticas, uma vez que os projetos culturais se tornam circuitos de produção que favorecem a entrada dos mercados. Essa ligação é colocada como um grande limite da Lei Estadual à Cultura, pois é um fator dificultador da presença da dimensão antropológica, aquela que representa a expressão das relações entre os indivíduos em seu universo mais próximo e que é identificada por ser a mais democrática, no sentido em que todos os indivíduos são identificados como produtores de cultura (BOTELHO, 2001).

Sendo assim, pouco da cultura dita popular consegue ser atingida. Expressões individuais ou de grupos que não estão inseridos na lógica de mercado, perdem oportunidades e visibilidades perante esse mecanismo. Nota-se que o primeiro objetivo da Lei de contribuir para facilitar a todos os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais, não é alcançado, tampouco as mudanças na legislação provocaram efeitos expressivos nesse quesito nos sete anos da promulgação da nova Lei.

Para além desses impasses, destacam-se os demais desafios que a Leic continua a enfrentar nesses últimos anos de existência. Segundo a visão do Entrevistado n.º

2, pontua-se a dependência da maioria dos produtores culturais em somente realizar ações culturais por meio dos recursos de incentivo e a saturação de algumas localidades e, ao mesmo tempo, a acomodação do público de muitas comunidades que recebem constantemente atrações culturais e eventos gratuitos. Também se aponta a resistência ou das comunidades a não frequentar os eventos e/ou espetáculos, locais ou de visitantes, que sejam pagos e o superfaturamento na cotação de preços e serviços no caso de solicitação de orçamento para projetos executados por projetos via Leic.

Outro aspecto relevante para as análises desse trabalho consiste em conhecer a gestão do mecanismo em estudo. Nesse sentido, o próximo capítulo analisou a estrutura responsável pela implementação da política de isenção fiscal e o grau de influência da organização da gestão sob os acontecimentos e mudanças na Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais.

4.5 A gestão da lei estadual de incentivo à cultura de Minas Gerais

Em relatos do Entrevistado n.º 2, ao ser criada a Leic em 1997, foi constituída logo em seguida, uma Secretaria Executiva subordinada à antiga Superintendência de Ação Cultural (Sac), Essa Secretaria possuía uma estrutura organizacional formada por 15 servidores que prestavam suporte tanto aos produtores e agentes culturais interessados em apresentar projetos culturais, quando à Comissão Técnica de Análise de Projetos. Após alguns anos, criou-se uma diretoria que seria responsável unicamente pela Leic. Mas só em 2006, com o surgimento de outro mecanismo de fomento, o Fundo Estadual de Cultura, que se tem a existência da Sfic.

Atualmente, a equipe gestora da Leic conta com um quadro de funcionários reduzidos mais pela metade quando comparado ao período da criação da Lei. O Entrevistado n.º 4, complementa dizendo que a falta de recursos humanos nessa área é um dificultador quanto à execução da gestão dos projetos, uma vez que a demanda pelo incentivo aos projetos culturais vem aumentando demasiadamente ao longo dos anos. Assim, a gestão da Leic hoje não consegue acompanhar a relativa rapidez na evolução do número de projetos.

A importância de se ter um espaço específico para a gestão de uma política social, nesse caso a Dlic, fora do macro ambiente que abrange diversas responsabilidades por diferentes áreas, já fora comentada por Berman (1978), quando esse diz que o microambiente é grande receptor dos processos de retroalimentação do ciclo de políticas públicas. A proximidade desses micros setores com a sociedade é fator essencial para os processos de aperfeiçoamento da atuação estatal.

Esta visão do ciclo das políticas públicas, em que se reconhece a importância da micro-gestão, fica claro quando se olha para os depoimentos dos gestores da Leic. Neste caso, o Entrevistado n.º 1 deixa claro como é necessários ajustes na estrutura da Sec para que a referida lei consiga produzir os efeitos esperados de democratização ao acesso dos recursos para a produção cultural. É o que fica claro em sua fala é que

a configuração atual atende as necessidades básicas de execução da política de incentivo fiscal. Entretanto seriam necessários alguns investimentos em infraestrutura e pessoal para que as atividades fossem melhores executadas.

O aumento considerável de projetos, oriundos dos editais anuais e a reduzida equipe de servidores ocasionam, conseqüentemente, insatisfação por parte dos usuários do mecanismo, devido ao acúmulo de demandas e os prazos estabelecidos para atendimento das mesmas. Assim como já admitido por Nogueira (1998), o desenvolvimento das políticas sociais precisa contornar problemas de planejamento e gestão, pois seus caminhos são construídos para atender às respostas e pressões dos diversos atores envolvidos no processo de implementação.

Os Entrevistados n.º 1 e n.º 4 compartilham da mesma visão quando afirmam que um dos pontos de atenção neste contexto, por exemplo, é o acompanhamento insuficiente da execução os projetos incentivados. Nesse sentido, as alterações na legislação e nos critérios para aprovação de projetos culturais durante os anos para aumentar o número de projetos aptos à captação se esbarram na falta da fiscalização da execução prática.

Sob essa lógica, aqui se encontra um ponto que exige a melhoria da gestão atual da Leic. Para além da oferta dos cursos de capacitação em cidades do interior e capital, facilitando a compreensão da Lei e ajudando a elaboração de projetos, é preciso que se reveja o plano estratégico no que diz respeito aos recursos humanos presentes na Dlic e também a maior cautela quanto à questão da fiscalização do andamento dos projetos. Esta preocupação com a fiscalização tem como um dos seus objetivos verificar que aquilo foi pleiteado pelos produtores culturais em termos de recursos econômicos e atividades propostas através da Leic está sendo cumprido de fato.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, sua gestão e atuação quanto ao estímulo à produção e circulação cultural no interior do Estado de Minas Gerais. Para isso, perguntou-se, como a Lei 17.615, de 4 de julho de 2008, e as suas demais alterações legislativas desde sua criação até o momento atual, contribuíram para a regionalização e a democratização do acesso dos diversos grupos sociais produtores de cultura ao mecanismo de renúncia fiscal implementado pelo Estado e a efetivação das suas ações para a valorização das culturas populares.

O trabalho se propôs como objetivo geral, analisar o panorama fiscal da Leic durante seus últimos sete anos de existência e como se encontra os processos de desconcentração dos projetos artístico-culturais para além da Capital Belo Horizonte e Região Central. Para tanto, definiu-se como objetivos específicos: fundamentar a área cultural no ambiente das políticas públicas e seus conceitos adjacentes, demonstrar o histórico da Leic e suas principais mudanças em prol da fruição e democratização da cultura, e analisar os resultados entre os anos de 2008 a 2014 e a participação da gestão da Leic nesse processo.

Neste sentido, durante o desenvolvimento deste trabalho, buscou-se verificar se a promulgação da nova Leic em 2008 conseguiu se consolidar como um mecanismo descentralizador da produção e circulação de bens e serviços culturais, principalmente naquilo que tange as manifestações e expressões dos segmentos populares. Com o advento do mercado no setor cultural e o conseqüente afastamento do Estado da sua função de provedor de recursos e incentivador da cultura, procurou-se identificar as principais características e as demandas dos projetos artístico-culturais inscritos, aprovados e captados por meio dos editais Leic nos anos propostos. Este capítulo trabalhou os diversos aspectos encontrados por meio das análises quantitativas e qualitativas, realizadas a fim de responder a pergunta previamente concebida e que orientou o desenvolvimento da pesquisa.

Após conceituar e diferenciar os vários entendimentos sobre cultura definiu-se que os segmentos aqui enfatizados, seriam os populares ou aqueles que ainda não estão inseridos na lógica de mercado, seja por serem culturas representativas de grupos marginalizados e por não serem difundidas como as culturas impostas pela indústria cultural ou pelo crescente fortalecimento da cultura de massas que se beneficia das ações de marketing das empresas tomando o espaço produtivo de outrem.

Os demais conceitos aqui tratados deram suporte às análises tanto quantitativas quanto qualitativas da atuação da Leic no marco temporal definido. O entendimento do ciclo de políticas públicas e da micro e macro-gestão das políticas sociais

subsidiaram o estudo da implementação da Lei quanto à percepção de suas limitações e desafios no que tange a participação dos diversos atores nas ações governamentais. À luz desses conceitos, foram analisadas a gestão e os caminhos da Leic desde 2008. Com relação ao campo das políticas de cultura, financiamento e marketing cultural, estes embasaram as análises que se propuseram a interpretar a parceria entre o mercado e o governo no setor cultural e como essa se dá no âmbito da Leic. Desse modo, tais conceitos também foram utilizados na determinação da dimensão na qual o mecanismo pretende atuar.

Ao se considerar os processos de interiorização cultural promovidos pela Leic após 2008, admite-se algumas limitações e certos pontos de melhoria. Apesar do claro aumento do limite disponível oriundo do ICMS direcionado para o investimento em projetos culturais ao longo desses últimos sete anos, observou-se que nem mesmo a evolução gradativa de inscrições e aprovações de projetos se apresenta como um indício de avanço na desconcentração do financiamento cultural, sendo que este é voltado, em sua maior parte, ao pólo central do Estado.

Ademais, a principal mudança em torno da interiorização da cultura, expressa no art.10, §5º, no Decreto 44.866 de 2008, que delimita um percentual mínimo em 45% de aprovações de projetos para o interior de Minas Gerais, se mostrou como um problema para a qualidade na descentralização dos projetos. Essa alternativa, como afirmado nas entrevistas, se apresenta como um fator inesperado no que diz respeito aos resultados pretendidos quanto à interiorização. É evidente que essa medida foi responsável pela maior presença de aprovações no interior mineiro, contudo, nada foi estabelecido em relação à captação desses projetos. Tal crítica é um fator para a reavaliação dessa medida, pois sua adoção incentivou a continuidade na realização de eventos culturais em grande peso nas localidades da Região Central do Estado.

Em suma, é importante destacar que uma visão elitista na produção da cultura ainda prevalece quando se percebe que a Leic continua beneficiando principalmente àqueles grupos com maior influência no mercado, vide a participação das áreas 4 (música), 1 (artes cênicas) e 9 (áreas culturais integradas) que, no ano de 2014, arrecadaram juntas, 77,4% dos recursos captados. Isso demonstra que a Lei Estadual de Incentivo à Cultura pode ser vista como um instrumento da política cultural do estado de Minas Gerais que distribui benefícios concentrados e os seus custos dispersos. Ou seja, na tentativa de atingir o Estado como um todo em suas diversas regiões, como também viabilizar meios para que a Leic consiga abranger os vários segmentos culturais, o mecanismo de renúncia fiscal se esbarra na concentração de recursos em determinadas áreas da cultura e localidades com maior acessibilidade das empresas que buscam maior visibilidade de suas marcas. E, por sua vez, um bom número dos produtores culturais dos setores populares dispersos pelos

diversos territórios do estado, ficara de fora dos recursos distribuídos pela renúncia fiscal proporcionada pela Leic.

Dessa afirmação, entende-se que devido ao pequeno porte dos grupos produtores da cultura popular, mesmo sendo afetados negativamente pela condução da Leic, estes não teriam força para mobilizar mudanças em prol de seus interesses, ou melhor, os grupos que mais se beneficiam dos recursos oriundos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura conteriam os esforços desses grupos menores, uma vez que a situação ideal para os grandes produtores está sendo mantida. O que se percebe, também em relação à baixa participação das regiões afastadas do pólo central, são as dificuldades técnicas nas apresentações de projetos. A oferta de cursos e palestras a fim de capacitar os empreendedores de projetos culturais, ainda não mostrou significativa repercussão nos resultados finais dentro do interior, contudo, deve ser apontada como uma aposta positiva, uma vez que a aproximação e maior diálogo com o público alvo demonstram a importância da participação social na formulação e implementação da política.

Outro fator relevante que cabe destacar aqui é a ausência de um processo de fiscalização da execução dos projetos artístico-culturais. Esta ausência deixa em aberto a própria verificação da utilização dos recursos e a realização de fato do projeto, não sendo possível averiguar se o que foi pleiteado aconteceu em sua totalidade. Sob essa lógica, a carência de fiscalização ainda impede que a gestão da Leic compreenda a abrangência real dos projetos, não sendo possível identificar se houve a circulação da produção entre municípios.

Por fim, uma questão muito preocupante que chamou a atenção neste trabalho, está na presença do mercado no setor cultural. Como já colocado nas análises, 53,4% do limite total disponível para captação no ano de 2014 foi patrocinado por empresas de grande porte. Mesmo não sendo possível reconhecer de perto, por meio das análises aqui postas, a natureza dos projetos incentivados por estas empresas nesse último ano, julga-se que por conveniência do mercado, apoiar estes projetos favorecem sua imagem e pode garantir retornos futuros na competição por clientes, já que elas passam uma imagem de comprometida com a produção cultural da sociedade. Por isso, este cenário precisa ser melhor estudado. Por assim dizer, o Estado abdicou de seu fundamental papel de coordenador da produção cultural através da Leic, deixando a cargo do mercado, seu direcionamento e seu porvir.

Como se viu a partir dos dados e das entrevistas, atual Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais está ainda longe de alcançar o propósito inicial de despertar a sociedade civil para suas responsabilidades para com a cultura e a arte, como também na criação de condições para que a sociedade civil se transforme em ator importante da dinâmica cultural. Outro ponto fundamental é pensar na sustentabilidade da atividade

cultural, buscando uma maior independência do setor público. Algo que, aparentemente, está longe de ser alcançado. A demanda na verdade é oposta, é de uma maior dependência de recursos públicos para a atividade cultural. Cabe então uma reflexão sobre o papel do Estado e sua influência neste importante setor da sociedade. Pois, ao que tudo indica ao abrir mão de seu papel coordenador e redistribuidor dos recursos para a cultura, o governo de Minas Gerais, por meio da Leic, poderá estar contribuindo para a iniquidade na alocação dos recursos para a produção e preservação da memória cultural da população do estado e para extinção de muitos grupos e manifestações de caráter popular.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, M. A. D. N. A política cultural: regulação estatal e mecenato privado. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 177-193, nov. 2003.
- BARACHO, M. A. P.; RADDI, R. O incentivo fiscal à cultura no Brasil: breve exame dos estados brasileiros. In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 4., 2008. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2008.
- BERMAN, P. **The study of macro and micro implementation of social policy**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 1978.
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 73-83, 2001.
- CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 3., 2007. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2007.
- CARVALHO, J. M. Produção cultural e redes de sociabilidade no currículo e no cotidiano escolar. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 35, abr.-jun. 2003.
- CASTRO, R. M. F. D.; KNOPP, G. D. C. Incentivo à cultura ou marketing privado pago com dinheiro público? In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 4., 2008. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2008.
- COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário**. São Paulo: Iluminuras, 1997.
- CORRALES, Javier. **Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas**. PREAL, julho de 1999.
- COSTA, B. L. D. Política Instituições e Estratégias de Implementação: Elementos Para a Análise de Políticas e Projetos Sociais. In: BRONZO, Carla; COSTA, Bruno. **Gestão social, o que há de novo?** Belo Horizonte, 2004.
- DOMINGUES, J. L. P.; SOUZA, V. N. D. **Programa Cultura Viva: a política cultural como política social? Elementos de análise dos fundos públicos e do direito à produção da cultura**. In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 5., 2009. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2009.

FARIA, V. M.; MONTEIRO, M. G. Marketing cultural e a profissionalização dos agentes culturais. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 3, n. 5, dez. 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Estudos sobre a geração de trabalho e renda a partir da utilização dos mecanismos de incentivo à cultura de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Prestando contas aos mineiros: avaliação da lei estadual de incentivo à cultura**. Belo Horizonte, 2003.

GOMES, W. W. A política de interiorização cultural de Minas Gerais: apontamentos para uma democratização da cultura? In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 9., 2013. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2013.

GRUMAN, M. Nem tanto ao céu, nem tanto a terra: limites e possibilidades da lei de incentivo fiscal à cultura. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 9, n. 107, 2010.

LEMOS, N. S.; BARBALHO, A. A. Desafios do financiamento à cultura no Brasil: diálogo estado-sociedade na construção de políticas culturais. In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 9., 2013. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2013.

MACHADO NETO, M. M. Marketing para as artes: a evolução do conceito de marketing cultural e a importância desse campo de atuação para o profissional de relações públicas. **Organicom - Revista Brasileira de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**, v. 3, n. 5, 2006.

MEDEIROS, M.E. S. **O financiamento da cultura no estado de Minas Gerais: uma análise da lei estadual de incentivo à cultura 1998-2008 e do fundo estadual de cultura 2006-2008**. 2010. 124 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. **Decreto n.º 44.866, de 1.º de agosto de 2008**. Regulamenta a concessão de incentivos fiscais de estímulo à realização de projeto artístico-cultural no estado, de que trata a lei n.º 17.615, de 4 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44866&comp=&ano=2008>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Cultura. **Instrução Normativa n.º 3 de 2012**. Estabelece normas e regulamenta os procedimentos da formalização do incentivo, da readequação, da execução e da Prestação de Contas de projeto artístico-cultural realizado por pessoa física ou jurídica com recursos concedidos por intermédio de incentivos fiscais da Lei Estadual de Incentivo à Cultura de Minas Gerais, mecanismo da Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais (SEC) gerenciado pela Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura (SFIC). Disponível em:

<http://www.cultura.mg.gov.br/files/LEIC%202012%20PESSOA%20FISICA/SFIC_Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%2003-2012_site_16jul.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei n.º 17.615, de 4 de julho de 2008.** Dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no estado. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17615&comp=&ano=2008>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada n.º 180, de 20 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

NASCIMENTO, A. F. Política cultural e financiamento do setor cultural. In: **ENECULT, ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 4., 2008. Salvador (BA): Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2008.

RAEDER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 7, n. 13, pp. 121-146, jan-jun. 2014.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: **O ESTUDO DA POLÍTICA: TÓPICOS SELECIONADOS**. Brasília: Paralelo 15, 1998

SANTOS, J. L. D. **O que é cultura**. 16ª. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. In: **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2000.

SIMÕES, J. M.; VIEIRA, M. M. F. Reflexões acerca da relação entre cultura, estado e mercado no Brasil. **Administração em Diálogo**, São Paulo, n. 7, pp. 11-18, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os gestores da Leic

Cargo:

Área de atuação:

Tempo que trabalha no setor:

1. Você considera a Lei Estadual de Incentivo à Cultura um instrumento importante para expansão das atividades culturais no Estado? Por quê?
2. Tendo em vista a trajetória da Lei desde 1997, quando foi promulgada pela primeira vez, até os dias atuais, você considera que houve aperfeiçoamento de seus mecanismos de estímulo à produção cultural? Por quê?
3. No seu entendimento, a criação da Lei e as suas alterações posteriores vêm funcionando como um estímulo a produção cultural no Estado? Por quê?
4. No seu ver, a alteração introduzida na Lei 17.615, de 4 de julho de 2008, em especial no art. 10, §5º, que discorre sobre a interiorização da cultura, vem produzindo a expansão da produção cultural no interior do Estado? Por quê?
5. Para você, a promulgação da Lei produziu mudanças estruturais e organizacionais na SEC? Por quê?
6. A configuração da SEC e da DLIC vem possibilitando o suporte necessário para a execução da Lei? Por quê?
7. De uma maneira geral, é possível afirmar que a Leic vem gerando aumento na produção cultural no estado de Minas Gerais? Por quê?
8. É possível afirmar que a Leic, e suas alterações posteriores, gerou aumento na produção cultural do interior de Minas Gerias? Por quê?
9. Em sua opinião, a Leic possibilitou que grupos e comunidades com baixa capacidade de externalizar as suas produções culturais tivessem ampliadas as suas capacidades? Por quê?
10. Você consegue destacar alguns dos principais avanços e problemas da Leic? Por quê? Quais?