

Bárbara de Oliveira Moreira

**A LEI 22 944 DE 2018 E O REDESENHO DOS INSTRUMENTOS DE  
FINANCIAMENTO À CULTURA DE MINAS GERAIS: POTENCIAIS E  
LIMITES DO FUNDO ESTADUAL DE CULTURA**

Belo Horizonte  
2018

Bárbara de Oliveira Moreira

**A LEI 22 944 DE 2018 E O REDESENHO DOS INSTRUMENTOS DE  
FINANCIAMENTO À CULTURA DE MINAS GERAIS: POTENCIAIS E  
LIMITES DO FUNDO ESTADUAL DE CULTURA**

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em 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.

Orientadora: Mônica Starling

Belo Horizonte

2018

M8351 Moreira, Bárbara de Oliveira.  
A lei 22 944 de 2018 e o redesenho dos instrumentos de financiamento a cultura de Minas Gerais: potenciais e limites do Fundo Estadual de Cultura [manuscrito] / Bárbara de Oliveira Moreira. – 2018.  
[12], 70 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso de Graduação (Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Mônica Starling

Bibliografia: f. 77-81

1. Cultura – Minas Gerais. 2. Minas Gerais. [Lei n. 22.944, de 15 de janeiro de 2018]. 3. Incentivo cultural – Minas Gerais. 4. Política cultural – Minas Gerais. 5. Cultura – Financiamento – Minas Gerais. I. Starling, Mônica. II. Título.

CDU 008(815.1)

**Bárbara de Oliveira Moreira**

A Lei 22 944 de 2018 e o redesenho dos instrumentos de financiamento à cultura de Minas Gerais: potenciais e limites do Fundo Estadual de Cultura

Monografia apresentado ao Curso de Graduação em 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.

**Aprovada na Banca Examinadora**

---

Mônica Barros de Lima Starling, orientadora, Fundação João Pinheiro

---

Bernardo Novais da Mata Machado, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Carolina Portugal Gonçalves Motta, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 29 de novembro de 2018.

## RESUMO

O financiamento é considerado como parte dos instrumentos de políticas públicas e a sua discussão, dentro do campo das políticas culturais, é essencial para assegurar o desenvolvimento da cultura em todas as suas fases, desde à criação ao consumo. Este trabalho analisou os limites e potencialidades do redesenho proposto pela Lei Estadual 22 944 de 15 de janeiro de 2018 aos instrumentos tradicionais de financiamento à cultura em Minas Gerais: Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC) e Fundo Estadual de Cultura (FEC). Foram realizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas, bem como coleta de dados quantitativos, que atualizam as principais evidências sobre a implementação desses instrumentos, colocando em destaque o papel primordial a ser desempenhado pelo Fundo Estadual de Cultura no financiamento à cultura no estado de Minas Gerais. Mesmo com os limites identificados na Lei 22 944/2018, as mudanças definidas, particularmente quanto ao funcionamento do FEC, atendem parcialmente as demandas da classe artístico-cultural do estado e atenuam as deficiências detectadas neste mecanismo.

Palavras-chave: Política cultural. Financiamento à Cultura. Lei de Incentivo. Fundo de Cultura.

## **ABSTRACT**

Funding is considered as part of the policy instruments and its discussion within the field of cultural policies is essential to ensure the development of culture at all stages, from creation to consumption. This work analyzed the limits and potentialities of the redesign proposed by State Law 22 944 of January 15, 2018 to the traditional instruments of financing to culture in Minas Gerais: State Law of Incentive to Culture (LEIC) and State Fund of Culture (FEC). Documentary analysis and semi-structured interviews were carried out, as well as quantitative data collection that updated the main evidences on the implementation of these instruments, highlighting the primordial role to be played by the State Fund for Culture in the financing of culture in the state of Minas Gerais. Even with the limits identified in Law 22 944/2018, the changes defined, particularly regarding the operation of the FEC, partially meet the demands of the artistic-cultural class of the state and mitigate the deficiencies detected in this mechanism.

**Keywords:** Cultural policy. Funding for Culture. Incentive Law. Culture Fund.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### Gráficos

Gráfico 1 –	Teto fiscal, total de recursos e projetos captados – Minas Gerais – 1998-2016 .....	44
Gráfico 2 –	Percentual de projetos captados – Capital e Interior – Minas Gerais – 2012-2017 .....	46
Gráfico 3 –	Distribuição recursos captados por região de planejamento, exceto capital (%) – Minas Gerais – 2012-2017 .....	47
Gráfico 4 –	Percentual de projetos inscritos, aprovados e captados por região de planejamento – Minas Gerais – Edital 2017 .....	48
Gráfico 5 –	Percentual de projetos captados por área cultural – Minas Gerais – 2015-2017 .....	49
Gráfico 6 –	Distribuição de recursos pleiteados, aprovados e captados por área cultural (%) – Minas Gerais – Edital 2017 .....	50
Gráfico 7 –	Número de projetos inscritos, aprovados e valor aprovado – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2006-2017 .....	56
Gráfico 8 –	Percentual de projetos aprovados por capital e interior – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2006-2017.....	57
Gráfico 9 –	Distribuição recursos aprovados por território de desenvolvimento – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” (%) – Minas Gerais – 2015-2017 .....	58
Gráfico 10 –	Soma de projetos inscritos, aprovados e a proporção entre projetos aprovados e inscritos, por território de desenvolvimento – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2012-2017.....	59
Gráfico 11 –	Percentual de projetos aprovados por natureza jurídica do proponente – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – 2006-2017 .....	60

Gráfico 12 a – Percentual de projetos aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2008 a 2015.....	61
Gráfico 12 b – Percentual de projetos aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2016-2017.....	61
Gráfico 13 – Percentual de projetos inscritos e aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2017 .....	62
Quadros	
Quadro 1 – Áreas artísticas e culturais contempladas pelo Fundo Estadual de Cultura (FEC).....	54
Quadro 2 – Principais deficiências do FEC e propostas de alteração Lei 22 944/2018 .....	72



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ALMG –	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
APM –	Arquivo Público Mineiro
BDMG –	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CA –	Certificado de Aprovação
CD –	Compact Disc
CNC –	Conselho Nacional de Cultura
CNFL –	Comissão Nacional de Folclore
CONCINE –	Conselho Nacional de Cinema
CONEP –	Conselho Estadual de Patrimônio Cultural
CONSEC –	Conselho Estadual de Política Cultural
COPEFIC –	Comissão Paritária Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura
CPC –	Centro Popular de Cultura
CSP –	Câmaras Setoriais Paritárias
CTAP –	Comissão Técnica de Avaliação de Projetos
DAE –	Documento de Arrecadação Estadual
DAP –	Departamento de Assuntos Culturais
DI –	Declaração de Incentivo
DVD –	Disco Digital de Vídeo
EMBRAFILME –	Empresa Brasileira de Filmes
EMC –	Empresa Mineira de Comunicação
FAOP –	Fundação de Arte de Ouro Preto
FEC –	Fundo Estadual de Cultura
FICART –	Fundos de Investimento Cultural e Artístico
FNC –	Fundo Nacional de Cultura
FNDE –	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNARTE –	Fundação Nacional de Artes
FUNDACEN –	Fundação Nacional de Artes Cênicas

IEPHA –	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
ICMS –	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços
IFC –	Incentivo Fiscal à Cultura
INCE –	Instituto Nacional de Cinema Educativo
INL –	Instituto Nacional do Livro
IPHAN –	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IR –	Imposto de Renda
LEIC –	Lei Estadual de Incentivo à Cultura
LEMG –	Loteria do Estado de Minas Gerais
MEC –	Ministério da Educação e Cultura
MinC –	Ministério da Cultura
MPB –	Música Popular Brasileira
MROSC –	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
OSC –	Organizações da Sociedade Civil
PNC –	Plano Nacional de Cultura
PRONAC –	Programa Nacional de Apoio à Cultura
SEAC –	Secretaria de Assuntos Culturais
SEC –	Secretaria de Estado de Cultura
SEF –	Secretaria de Estado de Fazenda
SFIC –	Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura
SIAC –	Superintendência de Interiorização e Ação Cultural
SIFC –	Sistema Estadual de Financiamento à Cultura
SNC –	Sistema Nacional de Cultura
SNT –	Serviço Nacional de Teatro
SPGF –	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SPHAN –	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUBSL –	Superintendência de Bibliotecas Públicas e Suplemento Literário
SUMAV –	Superintendência de Museus e Artes Visuais
TAC –	Taxa de Abertura de Crédito
UFEMG –	Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais
UNE –	União Nacional dos Estudantes
UNESCO –	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE NO FINANCIAMENTO À CULTURA</b> .....	16
<b>2.1</b>	<b>Em busca de uma definição de cultura</b> .....	16
<b>2.2</b>	<b>A trajetória do apoio financeiro às artes e à cultura</b> .....	19
<b>2.2.1</b>	<b>O Estado e as políticas culturais</b> .....	21
<b>2.2.2</b>	<b>O marketing cultural e a relação entre mercado e cultura</b> .....	25
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS CULTURAIS E FINANCIAMENTO DA CULTURA NO BRASIL</b> .....	28
<b>3.1</b>	<b>O estado como ator principal no financiamento à cultura: do Governo Vargas à ditadura militar</b> .....	28
<b>3.2</b>	<b>As leis de incentivo e o financiamento à cultura: a Nova República</b> .....	31
<b>3.2.1</b>	<b>Ampliação do conceito de cultura: o Governo Lula e Dilma</b> .....	35
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	37
<b>5</b>	<b>FINANCIAMENTO À CULTURA EM MINAS GERAIS</b> .....	39
<b>5.1</b>	<b>Mecanismos de financiamento à cultura em Minas Gerais</b> .....	40
<b>5.2</b>	<b>Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais</b> .....	41
<b>5.2.1</b>	<b>Aspectos Gerais</b> .....	41
<b>5.2.2</b>	<b>Trajетória normativa da Lei de Incentivo em Minas Gerais</b> .....	42
<b>5.2.3</b>	<b>Vantagens e deficiências da Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais</b> .....	45
<b>6</b>	<b>Fundo Estadual de Cultura</b> .....	52
<b>6.1</b>	<b>Aspectos Gerais</b> .....	52

<b>6.2</b>	<b>Análise de Desempenho do Fundo Estadual de Cultura no Período 2006 a 2017</b> .....	55
<b>7</b>	<b>ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 22 944/2018</b> .....	64
<b>7.1</b>	<b>Aspectos Gerais</b> .....	64
<b>7.2</b>	<b>Sistema de financiamento à cultura e o fortalecimento do Fundo Estadual de Cultura (FEC)</b> .....	65
<b>7.2.1</b>	<b>Aumento de recursos para o Fundo Estadual de Cultura (FEC)</b> .....	66
<b>7.2.2</b>	<b>Novas modalidades de financiamento</b> .....	69
<b>7.2.3</b>	<b>Redução da parcela de recursos destinada às prefeituras</b> .....	70
<b>7.2.4</b>	<b>Criação de editais setoriais e regionalizados</b> .....	71
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	74
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	77
	<b>APÊNDICES</b> .....	
	.....	82
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os burocratas da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), representante da classe artístico-cultural e produtor cultural</b> .....	82

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 no Brasil, permeada pelos ideais neoliberais, trouxe profundas mudanças no campo cultural, sendo a principal delas a promulgação da primeira lei de incentivo à cultura no país, a “Lei Sarney” (7 505/1986), extinta e, substituída, posteriormente, pela “Lei Rouanet” (8 313/1991). Tal lógica foi seguida por vários estados e municípios da federação, que passaram, também, a estruturar seus modelos de financiamento com a participação do setor privado na cultura.

Seguindo a lógica federal, a Lei de Incentivo à Cultura (LEIC) de Minas Gerais é a forma prioritária de financiamento à cultura no estado, sendo sancionada em 30 de dezembro de 1997. Desde o início da sua implementação, as suas principais deficiências são: (i) alta concentração dos projetos incentivados na capital (Belo Horizonte); (ii) baixa distribuição regional dos recursos; e (iii) concentração de recursos de acordo com o perfil do projeto – principalmente música, artes cênicas e áreas integradas (FJP, 2004; LEITE et al, 2016).

Todas essas deficiências estão intimamente relacionadas à preferência das empresas em patrocinar os projetos que possuem maior potencial de propagação da sua imagem, junto à comunidade em que atua ou que está inserida – lógica denominada marketing cultural. Dentro dessa dinâmica, aqueles projetos que apresentam baixo retorno institucional, como aqueles inovadores e experimentais ou os de caráter local, ficariam marginalizados. Ademais, a produção cultural em regiões menos industrializadas, onde a intermediação para captação de recursos com as empresas é mais custosa, encontraria poucos estímulos para se desenvolver (BOTELHO, 2001; CALABRE, 2007).

O Fundo Estadual de Cultura (FEC), em contrapartida, constitui-se como um mecanismo de financiamento direto do Estado cujo principal objetivo é estimular o desenvolvimento cultural nas diversas regiões de Minas Gerais, com foco prioritário no interior. Criado em 2006, este instrumento visa apoiar os projetos culturais que tradicionalmente encontram maiores dificuldades de captação de recursos junto ao mercado, mostrando sua importância, sobretudo, para os municípios do interior que apresentam um rico patrimônio artístico-cultural, material ou imaterial. Entretanto, sua limitada disponibilidade de recursos e seu constante contingenciamento, desde o início da sua implementação, destacam-se como suas principais deficiências.

Nesse sentido, em 2015 e 2016, várias reuniões do Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC) e eventos promovidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) foram realizados a fim de se discutir o fomento à cultura e o redesenho dos

mecanismos de financiamento em Minas Gerais. Como resultado, em julho de 2017, foi instituído o Plano Estadual de Cultura (PEC) e em 15 de janeiro de 2018, promulgada a Lei Estadual 22 944/2018. Dentre outras providências, a norma prevê importantes mudanças no financiamento à cultura, sendo a principal delas, o aumento dos recursos destinados ao Fundo Estadual de Cultura — FEC, com a instituição do Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC).

Dessa forma, este trabalho pretende discutir o potencial de resolução dos problemas constatados no financiamento à cultura do estado de Minas Gerais, a partir da proposição de um maior protagonismo do FEC, definido pela Lei 22 944. O problema de pesquisa poderia ser formulado da seguinte maneira: **quais são as potencialidades e os limites das mudanças introduzidas pela Lei 22 944 de 15 de janeiro de 2018 para dirimir as deficiências identificadas nos mecanismos tradicionais de financiamento à cultura, particularmente quanto ao funcionamento do FEC?**

O objetivo geral do trabalho consiste em analisar as mudanças introduzidas pela Lei 22 944/2018 no financiamento cultural do estado de Minas Gerais. Nesse sentido, os objetivos específicos são:

- Identificar e descrever os mecanismos de financiamento à cultura presentes em Minas Gerais;
- Descrever e analisar os problemas na implementação dos mecanismos tradicionais de fomento à cultura – renúncia fiscal e Fundo Estadual de Cultura – e as principais mudanças observadas na sua trajetória;
- Descrever e analisar as mudanças propostas pela Lei 22 944/2018 para corrigir as distorções identificadas nos mecanismos de financiamento à cultura – particularmente quanto ao FEC.

Enuncia-se, como hipótese, que as mudanças no desenho do sistema estadual de financiamento à cultura do governo do estado de Minas Gerais, proposto pela Lei 22 944/2018, se mostrarão adequadas à solução dos problemas identificados na implementação desses mecanismos até o momento e atendem os grupos e atores culturais com maior dificuldade de acesso ao financiamento dos seus projetos via renúncia fiscal. É importante destacar que a lei em questão entrou em vigor no início deste ano (2018), não sendo possível observar seus resultados concretos, fazendo-se necessária a realização de trabalhos posteriores para avaliar os efeitos das mudanças no financiamento cultural de Minas Gerais.

Este trabalho dá continuidade aos estudos realizados sobre o financiamento à cultura no estado de Minas Gerais, entre o final dos anos de 1990 e final dos anos 2000, em que se destacam as pesquisas realizadas pela Fundação João Pinheiro, como *Prestando contas aos*

*mineiros: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura, de 2003, e Limites e Potencialidades do Incentivo Fiscal à Cultura Mineira, de 2005.* Após esse período, várias modificações nas legislações de financiamento do estado foram realizadas e novos mecanismos foram criados ou fortalecidos, buscando um ponto de equilíbrio entre Estado e mercado. Dessa forma, este trabalho busca construir essa trajetória no âmbito do estado de Minas Gerais, abordando os limites e potencialidades da proposição de fortalecimento do FEC como instrumento de financiamento à cultura, a partir da Lei 22 944/2018.

Para tanto, este trabalho possui seis capítulos além deste. No capítulo 2, serão discutidos os principais conceitos de cultura, bem como a relação entre Estado, sociedade, e mercado no financiamento ao setor. No capítulo 3, serão abordadas as transformações por que passou o modelo de financiamento à cultura e sua inserção em uma política pública de cultura no Brasil, principalmente, após a implantação das leis de incentivo à cultura. A descrição da metodologia empregada, para o alcance dos objetivos deste trabalho, encontra-se no capítulo 4. Os capítulos 5 e 6 apresentam as análises da Lei Estadual de Incentivo à Cultura e do Fundo Estadual de Cultura, respectivamente. Por fim, o capítulo 7 desenvolve as considerações finais do estudo, abordando os limites e as potencialidades do FEC, a partir das proposições da Lei Estadual 22 944 de 15 de janeiro de 2018.

## 2 ESTADO, MERCADO E SOCIEDADE NO FINANCIAMENTO À CULTURA

A análise da participação do Estado, do mercado e da sociedade no financiamento da cultura reflete questões de natureza política, econômica e histórica vigentes nos diferentes países. A seção tem por objetivo fazer uma abordagem da relação de cada um desses atores acompanhando as mudanças por que passou o campo cultural. Um ponto de partida importante, antes dessa discussão, é o entendimento das diferentes concepções de cultura, diferenciação esta que impacta no desenvolvimento das políticas públicas para o setor:

Diferentes concepções de cultura darão origem a políticas culturais distintas. Extremos como cultura popular e erudita, certamente conduzirão os gestores de uma política cultural para diferentes campos de atuação, públicos desenvolvidos, manifestações e outros constituintes de uma política cultural eficaz (NASCIMENTO, 2008, p. 1-2).

Contudo, é válido salientar que a urgência e o pragmatismo na condução das políticas culturais têm conferido prioridade à discussão dos mecanismos de financiamento à cultura, muitas vezes, em detrimento de uma concepção mais geral do que se pretende com uma política pública de cultura.

### 2.1 Em busca de uma definição de cultura

Apesar das tentativas de vários autores na definição do termo, não existe um conceito que sintetize as diversas dimensões intrínsecas a esse campo, tendo em vista a sua complexidade. A visão antropológica ou sociológica de cultura, o conceito de cultura erudita, cultura popular ou de massa e outras formas de categorização, são alguns dos caminhos percorridos para se analisar o termo.

No que tange à primeira classificação, pode-se dizer que a visão antropológica engloba os aspectos mais amplos e subjetivos do que se considera cultura. Botelho (2001) afirma que o conceito de cultura inclui: “[...] tudo que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando” (BOTELHO, 2001, p. 74). Os fenômenos gerados pela interação social dos indivíduos, que estruturam seus modos de pensar e sentir, constroem seus valores, manejam suas identidades e diferenças e estabelecem suas rotinas é o foco desta definição: “aqui se fala de hábitos e costumes arraigados, pequenos mundos que envolvem as relações familiares, as relações de vizinhança e a sociabilidade num sentido amplo” (BOTELHO, 2001, p. 74). Complementando esse conceito, Silva (2018) afirma: “O uso do conceito antropológico



é generoso e indica a preocupação com uma política de resgate e valorização de culturas não prestigiadas no quadro das políticas nacionais. Também traz para o centro da ação pública a ideia de equidade” (SILVA, 2018, p. 7).

Por sua vez, a visão sociológica se insere na lógica da cultura “organizada”, ou seja, é um conjunto diversificado das demandas profissionais, institucionais, políticas e econômicas intrínsecos à produção, circulação e consumo dos bens simbólicos (BOTELHO, 2001). Essas demandas, segundo a mesma autora, objetivam “à construção simbólica de significados, se utilizando das diversas linguagens artísticas e visando algum tipo de público” (BOTELHO, 2001, p. 74), seja nas artes visuais, na música, no teatro e etc., sendo esse o conceito *stricto sensu* de cultura.

Botelho (2001) argumenta que as políticas culturais, em sua maioria, impactam apenas no âmbito sociológico da cultura, que possui maior visibilidade e institucionalidade. Para que as políticas atinjam a perspectiva antropológica, seriam necessárias ações transversais e intersetoriais, bem como uma diretriz global de governo, já que a mudança profunda nos “pequenos mundos” dos indivíduos exige a reorganização das estruturas sociais e da distribuição dos recursos econômicos (BOTELHO, 2001, p. 74). Mesmo com essas classificações, a autora pontua que ambas visões são importantes, e não excludentes, na estruturação das políticas culturais.

Por outro lado, tem-se a clássica diferenciação entre cultura erudita, cultura popular e cultura de massa. O termo cultura erudita, frequentemente, está associado às manifestações artísticas das classes mais privilegiadas da sociedade e que se amplia com o aumento do nível de instrução da população. A cultura erudita, tradicionalmente, pode ser entendida como aquela consumida pela elite cultural e econômica, sendo claramente um sinal de status para essa parcela minoritária da sociedade (COSTA, 2011, p. 36).

A cultura popular, por sua vez, assume diversas conotações. Por um lado, pode ser considerada como as manifestações culturais de um povo de caráter tradicional e regionalista, associadas ao processo de criação do “fazer” e não do “saber”. Assim, é comum, segundo Jorge (2006) “[...] a valorização do popular a partir destas características elencadas, ou seja, pelo seu papel na manutenção de tradições e práticas que, sem ele, estariam perdidas em meio às transformações do mundo industrializado e urbano” (JORGE, 2006, p. 175). Em outra vertente, ainda segundo o autor, este termo pode se relacionar à conotação pejorativa de “baixo nível intelectual e artístico e a atraso”. Chauí (1996) destaca que seria mais adequado tratar o termo de forma ambígua, encarado como ignorância, atraso, capaz de conformismo ao resistir, mas,

ao mesmo tempo, tido como saber autêntico, fonte de emancipação, capaz de resistir ao se conformar. (CHAUÍ, 1996, p. 124, *apud* JORGE, 2006, p. 175)

Apesar da clara separação entre os dois tipos de cultura, Jorge (2006) mostra que a complexificação da sociedade na pós-modernidade, com a “mundialização da cultura”, permitiu uma “identificação de conteúdo” entre ambas, a fim de se garantir a sobrevivência de sua autenticidade e originalidade em meio ao “ao oceano de produtos massificados” (JORGE, 2006, p. 176). Além disso, ele acrescenta: “as semelhanças entre a cultura popular e a alta cultura viriam de sua definição como refúgio da produção autêntica, que adviria talvez da identidade entre os produtores e seus produtos e da identificação entre produtores e seu público” (JORGE, 2006, p. 176).

A cultura de massa, em seu turno, se configura como aquela que visa ao lucro, ao mercado, ao grande público, e por isso não haveria identidade entre os produtores e os consumidores, nem possibilidade de criação “desinteressada” (JORGE, 2006, p. 176). O fenômeno da cultura de massas se insere no debate das ciências humanas principalmente a partir da década de 1940, a partir da difusão dos meios de comunicação e da importância adquirida pela mensagem transmitida por Lima (1978 *apud* JORGE 2006, p. 175):

O moderno fenômeno da cultura de massa só se tornou possível com o desenvolvimento do sistema de comunicação por *media*, ou seja, com o progresso e a multiplicação vertiginosa dos veículos de massa – o jornal, a revista, o filme, o disco, o rádio, a televisão. Como causas subjacentes necessárias, mencionam-se os fenômenos de urbanização crescente, de formação de públicos de massa e do aumento das necessidades de lazer. Portanto, o que se convencionou chamar cultura de massa tem como pressuposto, e como suporte tecnológico, a instauração de um sistema moderno de comunicação (os *mass-media*, ou veículos de massa) ajustados a um quadro social propício (SODRÉ, 1973, p. 13 *apud* JORGE, 2006, p. 175).

Dessa forma, percebe-se a dificuldade de se definir as fronteiras que separam a cultura erudita, popular ou a de massa e se esta diferenciação permanece rígida ou apresenta-se de forma fluida. Neste trabalho, não se elegeu um conceito de cultura a ser analisado, mas houve a preocupação em se demonstrar de que forma o delineamento do que se entende por cultura, ou mesmo sua ausência, impacta na construção de políticas públicas voltadas ao setor cultural, bem como nos investimentos públicos ao setor.

## 2.2 A trajetória do apoio financeiro às artes e à cultura

Em geral, pesquisadores e estudiosos da cultura, como Almeida (1993) e Rubim (2005), apontam o mecenato como o primeiro meio de obtenção de recursos para o desenvolvimento de atividades artísticas e culturais. O termo deriva do nome do famoso conselheiro e amigo do Imperador Augusto (31 a.C. a 14 a.C.), Caio Clíneo Mecenas (Gaius Mecenas). Participante da administração do Império Romano, entre 30 a.C. a 10 a.C., Caio Mecenas realizou uma memorável contribuição no acolhimento e estímulo à cultura à época, sendo inspiração para que o Imperador apoiasse atividades voltadas à arquitetura clássica romana, bem como importantes escritores, como Horácio, Virgílio, o poeta Ovídio, assumindo uma postura de “proteção às artes” (RUBIM, 2005, p. 54).

Para além da “proteção às artes”, o apoio financeiro à classe artística objetivava a aproximação com o governo e sua legitimação junto à população. Dessa forma, Cesnik (2007, p. 1-2) destaca Caio Mecenas como um “estrategista de múltiplos talentos” ao idealizar uma “política inédita de relacionamento entre governo e sociedade dentro do Império”. Nas palavras do mesmo autor:

[...] Mecenas arquiteta um dos mais sutis e eficientes sistemas de legitimação do poder na história. Ao transformar filosofia e arte em pensamento oficial, o ministro da propaganda de Augusto inaugura formalmente uma relação que iria prosperar nos séculos seguintes (CESNIK, 2007, p. 1-2).

Nesse sentido, pode-se dizer que o termo mecenato ficou conhecido 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” (COELHO, 1997, p. 245). Esse modelo de financiamento, ao longo da história, passou a ser realizado por diferentes setores da sociedade. Rubim (2005) destaca que além dos governos, a nobreza, a Igreja e a burguesia também adotaram uma postura de estímulo e proteção às manifestações artístico-culturais. A Europa renascentista, nos séculos XV e XVI, é o principal exemplo da realização do mecenato como instrumento de apoio à efervescente cultura da época, que tem como característica intrínseca a busca pelo reconhecimento e pelo prestígio da sociedade.

Essa forma de acumular prestígio, por meio da manutenção e custeio da produção cultural, estendeu-se ao século XX, com a atuação dos grandes capitalistas norte-americanos no apoio a artistas individuais e a instituições ligadas à cultura. Personalidades como Henry Ford, John Rockefeller, Peggy Guggenheim e Andrew Carnegie são exemplos do que Almeida

(1993, p. 11) denomina de “empreendedores do moderno mecenato”. A aquisição de coleções artísticas e o apoio a bibliotecas e instituições de ensino constituíram a base do modelo de mecenato realizado nos Estados Unidos. Almeida (1993) afirma ainda que esse mecenato moderno se lastreia em preferências pessoais e na aspiração de uma determinada pessoa física, que pode até representar uma empresa, de se inserir num determinado contexto e de promover um bem social, com o permanente usufruto das benesses fiscais (ALMEIDA, 1993).<sup>1</sup>

No Brasil, essa forma de investimento à cultura aparece nas décadas de 1920 e 1930, quando os artistas modernistas eram financiados por famílias burguesas, que utilizavam as obras para a decoração de suas mansões. Nos anos 40, a preocupação voltava-se para a criação de instituições artísticas internacionalizadas, destacando-se importantes personagens, como Assis Chateaubriand e Francisco Matarazzo Sobrinho responsáveis pela criação do MASP (Museu de Arte de São Paulo) e o Museu de Arte Moderna, respectivamente (SANTOS, 2009).

Apesar da origem do mecenato advir do Estado, Rubim (2005) afirma que esse instrumento, ao longo da história, “[...] foi encampado pela sociedade civil, em sua multiplicidade de organizações, e só residualmente manteve-se no mundo contemporâneo como algo dependente e realizado pelo Estado” (RUBIM, 2005, p. 55). Até o final do século XVIII, suas estruturas e mecanismos de poder confundiam-se com os da Igreja e das famílias poderosas, dificultando a identificação de sua contribuição para o setor.

Foi a partir da ascensão das repúblicas que este passa a atuar de forma isolada, desvencilhando-se dos laços eclesiásticos e da aristocracia. (ALMEIDA, 1993). Essa autonomia, de acordo com Rubim (2005), permitiu uma mudança da sua responsabilidade no campo cultural, em que pese uma maior complexidade da organização e do financiamento ao setor, que já não podia se reduzir ao mecenato. Isso não quer dizer que esse instrumento não foi mais utilizado, mas os contornos que a cultura tomou levaram o Estado a redefinir sua atuação:

O Estado moderno manteve expedientes de mecenato e outros similares, com a “escolha” e o privilégio de intelectuais e artistas oficiais, buscando legitimidade através da utilização instrumental da cultura, inclusive, muitas vezes, impregnando-a de ideologias. Esta instrumentalização política e ideológica da cultura tem como exemplos emblemáticos o nazismo e o stalinismo. Mas, simultaneamente, esse Estado, em suas configurações modernas, e principalmente, contemporâneas, foi obrigado a atender demandas de diversos setores, sendo perpassado também por interesses de outros segmentos sociais, além daqueles das classes dominantes (RUBIM, 2005, p. 55-56).

---

<sup>1</sup> Moisés (1995) salienta que, em 1917, entra em vigor a legislação de incentivo fiscal à cultura nos Estados Unidos, com a dedução de 100% dos recursos de impostos a pagar destinados a projetos ou instituições culturais.

Nesse sentido, Lima, Ortellado e Souza (2013) fazem uma interessante construção histórica das modalidades de atuação estatal no campo da cultura, tendo como substrato o atendimento aos diversos setores e segmentos sociais. A institucionalização do setor, ou seja, o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, passa a ser requerida com a inserção da cultura dentro das políticas sociais.

### 2.2.1 O Estado e as políticas culturais

Num primeiro momento, Gillioli e Chaves (2015) afirmam que a importância da organização e do financiamento à cultura, em diversos países, advinha das demandas históricas (seja política, social ou militar), promovendo-a como “uma arma simbólica para lidar com embates concretos”:

O incentivo à cultura, sobretudo o patrocínio estatal do setor, foi, em grande parte dos casos, elemento destinado a promover, entre outros objetivos, a sedimentação da identidade nacional de determinado Estado, o incremento do poder central frente a regionalismos – e até mesmo frente a separatismos – e a coesão social em tempos de guerra (GILLIOLI; CHAVES, 2015, p. 3).

Dessa forma, é possível observar uma priorização de investimentos relacionados à proteção do patrimônio e ao resgate da memória nacional<sup>2</sup>, como parte da própria construção dos Estados modernos. A criação de museus, arquivos nacionais e órgãos de preservação são comuns nesse contexto. Lima, Ortellado e Souza (2013) salientam que a consolidação dos Estados nacionais não implicou no fim dessas políticas “[...] ao contrário, elas foram ressignificadas e permaneceram no rol da atuação do Estado no campo da cultura, evidenciando o caráter cumulativo das políticas de cultura” (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p. 6).

Ao encontro dessa afirmação, a Carta do México, lançada em 1972, em defesa do Patrimônio Cultural, passa a tratar o termo de forma mais abrangente, como o “conjunto dos produtos artísticos, artesanais e técnicos, das expressões literárias, linguísticas e musicais, dos usos e costumes de todos os povos e grupos étnicos do passado e do presente”. (CALABRE, 2007, p. 9). Nesse sentido, ocorre uma reorientação das políticas voltadas à preservação do patrimônio, sob uma perspectiva de cultura antropológica, valorizando-se os diversos

---

<sup>2</sup> A ideia de proteção ao patrimônio histórico se inicia com a atuação do Estado Francês, após a Revolução Francesa, sendo, posteriormente, disseminada para os outros países (CHOAY, 1992; *apud* LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p. 6).

segmentos culturais com suas manifestações populares e suas riquezas étnicas (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013).

Em segundo momento, a ampliação dos direitos sociais, principalmente no contexto de expansão do Estado de Bem-Estar Social (no período compreendido entre o fim da II Guerra Mundial às crises econômicas internacionais dos anos 1970), tornou-se uma tônica nos diversos países. Entre esses direitos incluía-se a democratização da cultura, que se baseia na universalização das atividades e dos produtos da cultura de elite, principalmente, pela garantia de acesso a instituições e aos equipamentos culturais – como museus, salas de concerto e entre outros (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013).

A partir de críticas a essa concepção, considerada elitista, um novo conceito passa a ser inserido nas discussões e no rol dos direitos culturais: a noção de democracia cultural. Esse conceito parte do pressuposto de que todo indivíduo é “produtor de cultura”, no sentido antropológico, e, por isso, deve possuir os meios necessários para o seu desenvolvimento cultural autônomo e para a sua efetiva participação (ou de seus grupos e comunidades) na realização das atividades culturais. Nesse sentido, para além da “alta cultura” e da “cultura de massa”, a valorização e apoio às práticas culturais populares fazem parte dessa nova concepção (FABRIZIO, 1980; ANDER-EGG, 1987, p. 47 *apud* LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p. 2-3)<sup>3</sup>. Esses dois tipos de política visariam à produção e difusão cultural e são o cerne da política cultural na segunda metade do século XX.

Além das mudanças no campo cultural elencadas, a expansão das indústrias culturais<sup>4</sup>, a importância das discussões sobre a “economia da cultura”<sup>5</sup>, e, mais que isso, o entendimento da cultura como dimensão imprescindível para o desenvolvimento das nações, tornaram-se questões extremamente relevantes. De acordo com a Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), em seu relatório apresentado na Conferência Mundial do México, em 1982:

---

<sup>3</sup> Da mesma forma que a crítica às políticas de preservação restritas aos bens dos setores dominantes da sociedade deu origem a um novo tipo de política de identidade, as críticas do elitismo presente na proposta das políticas de difusão da cultura consagrada deram origem às políticas de democratização da produção cultural, que leva em conta a pluralidade cultural e a diversidade de matrizes étnicas (LIMA; ORTELLADO; SOUZA, 2013, p. 6).

<sup>4</sup> As indústrias culturais, de acordo com Saraiva (1999, p. 108) constituem o setor econômico de produção de mercadorias e equipamentos e de prestação de serviços destinados à difusão cultural de massa. Sua finalidade é a rentabilidade do capital investido, e os bens e serviços culturais que produzem ou comercializam são o meio para obtê-la. As indústrias fonográfica, editorial, cinematográfica, de televisão e vídeo e as empresas que comercializam as artes plásticas e as do espetáculo (teatro, dança, música) fazem parte desse setor econômico.

<sup>5</sup> O termo economia da cultura refere-se tanto ao potencial econômico desse setor quanto à aplicação das teorias econômicas para se analisar as cadeias de produção, distribuição e consumo de todos os bens e serviços culturais e o seu impacto na economia.

[...] a cultura é, atualmente, um fator essencial do desenvolvimento [...]; a elevação do nível cultural cria condições propícias para o aumento da produtividade dos recursos econômicos, financeiros e tecnológicos. Elevando o nível cultural dos povos, é mais fácil melhorar o nível de vida social e institucional. Finalmente, a cultura pode ser um fator de integração dos povos, de unidade nacional, de resistência à uniformização e à modernização sem alma, um fator de conciliação das situações conflitantes criadas pela economia, um agente de compreensão econômica e social que pode favorecer a cooperação econômica (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA, 1982 *apud* SARAIVA, 1999, p. 92).

Nesse sentido, a institucionalização da política cultural, de acordo com Calabre (2007), como ação global e organizada, surge no período do pós-guerra, por volta da década de 1950. Até então, a autora afirma que o que se verificava eram relações, de tensão ou não, entre o campo político e o da cultura e da arte em geral, gerando atos isolados.

Nascimento (2008), ao fazer um estado da arte sobre o termo, o define de forma abrangente, como:

[...] resultado da intervenção das instituições estatais - federais, estaduais ou municipais, instituições não-estatais, como as associações, sindicatos, universidades, fundações e etc., e de instituições privadas, a fim de organizar a cultura em seus vários níveis, seja local ou nacional (NASCIMENTO, 2008, p. 6).

Mesmo com a possibilidade de participação de diversos atores no campo cultural, Reis (2009) afirma que é o Estado o responsável pela condução da política cultural, capaz de abarcar, de forma clara, definida e integrada, as diretrizes, as prioridades e os objetivos para o setor. Isso porque este tem: “[...] a capacidade única de integrá-la às diretrizes definidas também para outros setores pelos quais vela, como o social, o econômico e tantos outros, formando uma grande estratégia de atuação” (REIS, 2009, p. 11).

Como em qualquer política pública, a cultura está sujeita a prioridades que são determinadas por linhas políticas e ideológicas. No campo de discussão das políticas culturais, a definição das prioridades e urgências perpassa, dentre outros aspectos:

[...] a áspera e antiga discussão sobre cultura erudita, cultura popular e cultura de massa; a questão do nacional versus o cosmopolita; a ação das indústrias culturais. Essas questões integram o conjunto de problemas a partir de cujas respostas serão feitos os investimentos e destinados os recursos (SARAIVA, 1990, p. 91).

Dessa forma, o financiamento público ao setor pode ocorrer de forma direta ou indireta. No primeiro caso, o investimento à cultura é feito pelo Estado através de recursos tributários (impostos, taxas e contribuições) aplicados diretamente ou transferidos para outras esferas governamentais ou sociedade. As verbas dos orçamentos dos órgãos de Cultura (sejam federais, estaduais e municipais); o conjunto de instituições e equipamentos culturais financiados e/ou gerenciados por ele; os subsídios a entidades sem fins lucrativos; os prêmios e bolsas a artistas, entre outras modalidades, encaixam-se nessa classificação.

Outro importante instrumento de financiamento público direto são os fundos públicos de cultura. Formado por recursos do Tesouro Direto (ou de outras fontes extrafiscais, privadas ou mistas), seu principal objetivo se lastreia no apoio a projetos de interesse público, revestidos de um viés de democratização e descentralização e que possuem dificuldade de financiamento via leis de incentivo fiscal. Reis (2009) afirma:

Ciente de que há projetos de grande importância para o desenvolvimento da produção cultural ou para a manutenção do patrimônio existente, que não despertam o interesse da iniciativa privada e muito menos canais espontâneos de distribuição, o Governo criou os fundos públicos de cultura, estabelecidos por lei federal, além de por várias leis estaduais e municipais (REIS, 2009, p. 184-185).

No que concerne ao financiamento público indireto, o Estado abdica de parte dos impostos que lhe são devidos e transfere, para a iniciativa privada, o direito de escolha dos projetos ou instituições nos quais investir esses recursos, sendo o exemplo mais comum as leis de incentivo à cultura (REIS, 2009, p. 185-186).<sup>6</sup> Esse instrumento constitui-se por meio da dedução, por parte do Estado, dos impostos a serem pagos por pessoas físicas ou empresas (incentivadores), para que estes invistam em projetos culturais. Mesmo com a possibilidade de exigência de contrapartida (valores desembolsados diretamente pelos incentivadores), é o Estado quem financia esses projetos indiretamente, com recursos públicos.

---

<sup>6</sup> Segundo Reis (2009) ainda destaca o uso dos cheques culturais (como o Vale Cultura), bem como a isenção ou a discriminação de tributos como mecanismos que se encaixam nessa classificação. O primeiro instrumento consiste em vales com valor estipulado, que podem ser usados em qualquer das instituições culturais cadastradas previamente pelo Estado. O segundo, por sua vez, é um mecanismo de política fiscal que o governo utiliza para estimular ou restringir o consumo de produtos e serviços culturais específicos, tanto nacionais quanto estrangeiros. Como exemplo, Reis (2009, p. 186) destaca que na França, os impostos incidentes sobre os filmes estrangeiros são revestidos para a produção cinematográfica francesa e no Reino Unido, parcela de arrecadação das loterias nacionais é automaticamente revertida às “grandes causas”, dentre as quais estão as artes e o patrimônio.



Conforme Reis (2009) normalmente, as leis de incentivo à cultura abrangem três tipos de incentivos:

[...] doação (que proíbe a divulgação comercial do incentivo), patrocínio (que prevê a exploração comercial do incentivo) e investimento (através do qual o incentivador participa dos lucros obtidos com a realização do projeto cultural). Os recursos podem ser revertidos a projetos específicos, normalmente pré-aprovados pelo poder público ou ao próprio fundo de cultura administrado pelo governo (REIS, 2009, p. 185).

Reis (2009) destaca que a maior participação do setor privado no financiamento à cultura, via leis de incentivo, tornou-se uma realidade em diversos países, mesmo naqueles com ideologias intervencionistas. Botelho (2001) afirma que a busca crescente pelo patrocínio privado reflete o movimento mundial iniciado nos anos 1980, resultado da crise econômica e das alternativas procuradas dentro do chamado quadro neoliberal, na qual os governos começaram a cortar seus investimentos para as áreas sociais, principalmente para a cultura. A viabilização desse instrumento de financiamento ocorreu, essencialmente, pela ascensão do marketing cultural.

### **2.2.2 O marketing cultural e a relação entre mercado e cultura**

Além do mecenato e da ação do Estado, Rubim (2005) salienta que o mercado aparece como outro agente organizador e financiador da cultura. De acordo com o autor, existem dois principais fatores para o surgimento dessa relação entre mercado e cultura: “a emergência de um público consumidor de cultura, no final do século XVIII e o começo da mecanização da produção da cultura no século XIX, através de tecnologias de reprodução para um consumo amplo” (RUBIM, 2005, p. 57-58).

A consolidação do mercado consumidor de cultura propiciou uma receita direta<sup>7</sup> para os criadores culturais, possibilitando a sua sobrevivência fora das margens do mecenato privado ou estatal. No entanto, sua relação com o público passa a ser regida pelo mercado e a sua lógica do lucro em detrimento de “uma dinâmica singular e intrinsecamente cultural” (RUBIM, 2005, p. 58). Além de intermediar a organização da cultura, Rubim (2005) também salienta que o mercado, a partir de meados do século XIX, passou a interferir até mesmo no momento da produção, indicando, por vezes, o potencial de industrialização da produção

---

<sup>7</sup> A receita direta constitui-se em recursos advindos do próprio consumo dos bens e serviços culturais, como venda de jornais, revistas, cds, livros, tickets, ingressos e etc.

cultural. Nessa nova dinâmica, há uma tendência de padronização e mercantilização generalizada, culminando na falta de autenticidade da produção cultural. Ademais, a autonomia dos produtores culturais é reduzida, submetendo-se aos grupos que detêm o controle da produção e da mídia (IANNI, 1991 *apud* OLIVIERI, 2004).

É nesse contexto de avanço do capital na comercialização e produção da cultura que Rubim (2005) destaca o surgimento do marketing cultural como continuidade e novidade dessa relação entre mercado e cultura (RUBIM, 2005, p. 61). De acordo com Reis (2009, p. 31-32), a atuação das empresas no patrocínio a projetos culturais, essencialmente via marketing cultural, emerge na década de 1970. Desde meados do século XX, a autora destaca que há um redirecionamento das empresas em relação à valorização das prioridades e necessidades dos clientes. Essa mudança baseia-se no cenário, pós Segunda Guerra Mundial, de intensa competição e consolidação de um forte mercado consumidor, tornando o marketing um instrumento imprescindível. A semente do marketing cultural se insere justamente nessa perspectiva de construção e identificação da marca junto à sociedade.

O marketing cultural, segundo Fisher (1998), é o conjunto de ações promocionais vinculadas a eventos, produtos artísticos e atividades culturais com o intuito de criar, desenvolver ou reforçar uma imagem favorável à organização que as patrocinam (FISHER, 1998, p. 68). Nesse sentido, constitui como elemento da estratégia de comunicação corporativa que visa à promoção, defesa e patrocínio de bens artísticos e culturais para a valorização da marca ou da instituição (BARACHO, 2002), agregando-se ao produto vendido a dimensão simbólica das atividades culturais.

Pesquisadores da área são unânimes em afirmar que o marketing cultural tem se revelado como um dos mais eficientes instrumentos de comunicação corporativa, tendo em vista a saturação da publicidade convencional. Embora tenha se iniciado independentemente da existência dos mecanismos fiscais de incentivo à cultura, é a partir deles que esse instrumental de comunicação corporativa se torna mais importante, especialmente no Brasil. De acordo com Correia (2010), a partir do marketing cultural:

[...] a empresa se comunica diretamente com o público que pretende atingir, criando praticamente de maneira instantânea uma relação entre um produto, uma marca ou um serviço e os consumidores atuais e futuros, entre uma empresa e a comunidade, com objetivos como: reforço e/ou ganho de imagem institucional, reforço do papel social da empresa, benefícios fiscais, retorno da mídia e aproximação com o público-alvo (CORREIA, 2010, p. 88).

Apesar do marketing cultural se respaldar na mobilização de recursos advindos de outros entes sociais para apoiar a produção cultural (viabilizada ou não pela instituição das leis de incentivo à cultura, na modalidade de patrocínio empresarial), Rubim (2005) salienta que a sua lógica é completamente distinta do mecenato (assimilação conceitual erroneamente estabelecida). De acordo com o mesmo autor, o marketing cultural “[...] não se governa por uma lógica de doação, algumas vezes desinteressada, como pode acontecer no mecenato. Antes, ele realiza sempre uma relação explícita de troca mercantil entre atores e interesses distintos [...]” (RUBIM, 2005, p. 61).

De posse desses marcos teóricos, foi possível identificar as transformações sociais, históricas e econômicas que permearam o desenvolvimento das políticas culturais e das formas de financiamento. As diversas conotações de cultura; a relação entre sociedade, mercado e Estado e o campo cultural; e, por fim, a caracterização do financiamento público direto ou o indireto balizaram a construção histórica das políticas e do financiamento cultural dentro do contexto brasileiro.

### **3 POLÍTICAS CULTURAIS E FINANCIAMENTO DA CULTURA NO BRASIL**

A pesquisadora Lia Calabre destaca que no Brasil “[...] a elaboração de políticas para o setor, ou seja, a preocupação com a preparação e realização de ações de maior alcance, com um caráter perene, datam do século XX” (CALABRE, 2007, p. 1). Segundo a autora, no período compreendido entre o Governo Vargas à Ditadura Militar, o Estado destaca-se como agente fundamental de financiamento cultural. A Nova República, por sua vez, inaugura um novo ciclo na política cultural brasileira, com a promulgação da Lei 7 505 de 1986, “Lei Sarney”. Esse dispositivo legal permitiu e regulou a participação da iniciativa privada como financiadora da cultura, mediante compensação fiscal, possibilitando a inserção de novos atores no financiamento à cultura.

#### **3.1 O estado como ator principal no financiamento à cultura: do Governo Vargas à ditadura militar**

De acordo com Calabre (2009), o Governo Vargas (1930-1945) inaugura a institucionalização da cultura no país. Esse cenário se consolidou por meio do financiamento público direto, com a criação de diversos órgãos responsáveis pela implementação da política cultural no país.

O Decreto 19 850, promulgado em 11 de abril de 1931, institui o Ministério da Educação e Saúde (MES) e, pela primeira vez, menciona ações do Estado relativas ao campo cultural. As tarefas, em uma vertente educativa, não visavam apenas melhorar a disseminação do conhecimento: “[...] as ações ministeriais buscavam também o desenvolvimento da alta cultura, da arte, das músicas e letras do país” (SANTOS, 2009, p. 2) de modo a “elevar o nível da cultura brasileira” (CALABRE, 2009, p. 17).

Além de valorizar o nacionalismo e a brasilidade, a política cultural implantada também era permeada pelos ideais de harmonia entre as classes sociais, da valorização do trabalho e o do caráter mestiço do povo brasileiro (RUBIM, 2007). Para a construção desse viés concebido para a cultura, Gustavo Capanema, ministro da Educação e Saúde, contou com diversos intelectuais e artistas progressistas da época como Carlos Drummond de Andrade, Mário de Andrade e Heitor Villa-Lobos.

O uso da cultura como instrumento de promoção da identidade nacional abrigava a preocupação com a proteção e a conservação do patrimônio artístico nacional. Essa preocupação, durante o Governo Vargas, culminou na criação do Serviço do Patrimônio

Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), responsável pelo tombamento, conservação e restauração do patrimônio artístico nacional<sup>8</sup>.

Além da criação do SPHAN, outras ações nesse sentido foram realizadas, como a criação de leis que “[...] regulavam o cinema, a rádio educativa, a educação musical, a recuperação do folclore e a música erudita” (DURAND, 2000 *apud* SANTOS, 2009). Órgãos como o Instituto Nacional do Livro (INL) – 1937, o Instituto Nacional de Cinema Educativo (INCE) – 1937, o Serviço Nacional de Teatro (SNT) – 1937 e o Conselho Nacional de Cultura (CNC) – 1938 também foram criados.

No período democrático do pós-guerra, compreendido entre 1945 e 1964, o Estado não teve uma participação tão incisiva como no Governo Vargas. Contudo, uma importante contribuição foi a criação da Comissão Nacional de Folclore (CNFL), em 1946. Responsável pela preservação e a ampliação dos estudos na área, a comissão realizou o I Congresso Brasileiro de Folclore, sinalizando a necessidade de defesa do patrimônio folclórico e a proteção das artes populares, numa perspectiva mais ampla daquele patrimônio de “pedra e cal” (CALABRE, 2009). Outro aspecto importante desse período ocorre em julho de 1953, por meio da criação do Ministério da Saúde, na qual as pastas de educação e cultura passam a integrar o Ministério da Educação e Cultura (MEC).

A menor intervenção do governo na criação de políticas culturais nesse período, de acordo com Nascimento (2008), não significou um marasmo cultural da sociedade. Segundo o mesmo autor, as ações culturais de então refletiam, em certa medida, a polarização do mundo dividido pela guerra fria, realçando o caráter “político” da cultura. Nesse sentido, destaca-se a ação do Centro Popular de Cultura (CPC) e da União Nacional dos Estudantes (UNE), por meio da valorização da cultura popular, na busca pela superação do subdesenvolvimento do país e da influência estadunidense. “Temas políticos como o nacionalismo, a democratização, a modernização e a valorização do povo” se fortalecem (CATENACCI, 2001, p. 33 *apud* SANTOS, 2009, p. 6)

A expansão dos meios de comunicação de massa (rádio, televisão e cinema), após a II Guerra Mundial, também é um marco dessa época. Esse cenário permitiu o surgimento das indústrias culturais e de um mercado de consumo de cultura (que se consolidam no Regime Militar) indo ao encontro do movimento de renovação estética do campo cultural, com a

---

<sup>8</sup> É válido destacar que à época, o modernista Mário de Andrade já previa, além dos bens móveis e imóveis, que era preciso preservar também os usos, hábitos, fazeres, lendas, folclore e até mesmo as superstições populares. No entanto, o Decreto-Lei de criação do SPHAN, referia-se apenas aos bens móveis e imóveis, fazendo com que a política de preservação do patrimônio histórico e artístico nacional se reduzisse aos monumentos de “pedra e cal” (FALCÃO, 1984 *apud* SANTOS, 2009).

chegada do Cinema Novo, da Bossa Nova e do Rock'n Roll na música, da ascensão das revistas “O Cruzeiro” e “Manchete” e etc. (CALABRE, 2009, p. 57).

A Ditadura Militar (1964-1985), segundo Ortiz (1988 *apud* SANTOS, 2009) é um contexto de paradoxos em relação à cultura, tendo em vista a repressão e a censura e, ao mesmo tempo, o apoio, a partir dos anos 70, aos intelectuais e artistas. “Concomitantemente à censura e repressão política, havia um esforço modernizador das áreas de comunicação e cultura, através da ação direta do Estado ou pela iniciativa privada” (SANTOS, 2009, p.7).

Santos (2009) mostra a consolidação do setor de comunicações no Brasil, com a criação da Embratel e do Ministério das Comunicações e a consolidação das indústrias culturais:

À sombra de apoios do Estado, floresceu também a iniciativa privada: criou-se uma indústria cultural, não só televisiva, mas também fonográfica, editorial (de livros, revistas, jornais, fascículos e outros produtos comercializáveis em bancas de jornais), de agências de publicidade, etc. (RIDENTI, 2001, p. 15 *apud* SANTOS, 2009).

Esse novo contexto delineou a atuação estatal e do mercado, a partir da década de 1970. Às empresas couberam as melhores oportunidades de investimento e faturamento na atividade cultural, ao Estado, a intervenção nos setores com dificuldade de sobrevivência por ausência de público e pouca rentabilidade, como a ópera, o balé clássico, o teatro, a música erudita, bem como a tarefa defensiva de proteger e conservar o acervo histórico e artístico nacional (MICELI, 1984a *apud* SANTOS, 2009).

No período em questão, diversos órgãos submetidos à estrutura burocrática e administrativa do MEC, também foram criados ao longo da ditadura, dentre eles:

[...] a Empresa Brasileira de Filmes – EMBRAFILME, em 1969, a redefinição do papel do SPHAN, passando a chamar-se IPHAN, em 1970, o Departamento de Assuntos Culturais, do MEC, o Conselho Nacional de Direito Autoral e o Centro Nacional de Referência Cultural, em 1973, a Fundação Nacional das Artes – FUNARTE, em 1976, o Conselho Nacional de Cinema (CONCINE), em 1976 [...] (NASCIMENTO, 2007, p. 3).

Em 1975, no governo Geisel, sob a liderança do ministro Ney Braga, é elaborado o Plano Nacional de Cultura (PNC). A inserção da cultura dentro das metas de desenvolvimento social do governo, bem como a estruturação de um conjunto de diretrizes para orientar o setor

são fatos inéditos na história brasileira (BOTELHO, 2001; COHN, 1984 *apud* SANTOS, 2009)<sup>9</sup>.

Ademais, o governo em questão, é reconhecido pela maior disponibilização de recursos financeiros para o campo cultural, na qual grandes verbas são investidas em agências de fomento à produção artística como a Funarte e a Embrafilme. Eram recursos a fundo perdido que suavizam as resistências, iniciando uma lenta reaproximação que, por sua vez, se acelera com o fim da censura no governo Figueiredo, dando início ao período de redemocratização. O período da Nova República, que se segue, tem como marco, no financiamento à cultura, a inserção e regulação do setor privado no fomento à cultura, a partir da instituição das leis de incentivo.

### **3.2 As leis de incentivo e o financiamento à cultura: a Nova República**

José Sarney, ao assumir a presidência, no lugar de Tancredo Neves, cria em 1985 o Ministério da Cultura (MinC). O MinC parecia ser uma grande conquista para a institucionalização do setor, porém, desde o início, enfrentou muitos problemas, principalmente de ordem administrativa e financeira. Essa dificuldade, além do contexto de restrição orçamentária, relaciona-se à desvinculação dos recursos do Minc ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a não criação de um fundo com recursos perenes para a cultura.

Dentro desse contexto de diminuição dos recursos financeiros destinados ao setor e sob a influência dos ideais neoliberais, a adoção da lei de incentivo à cultura surge como uma nova modalidade para suprir a queda do orçamento. No dia 02 de junho de 1986 foi promulgada a primeira lei de incentivo à cultura do país, a Lei 7 505 de 1986, chamada “Lei Sarney”. Essa preconizava a concessão de benefícios fiscais, via dedução de parcela do Imposto de Renda (IR), para as empresas que investissem em cultura, modalidade denominada de mecenato<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>Ao encontro dessa afirmação de preocupação, ainda que gradativa, da cultura como política social, ocorre a transformação do Departamento de Assuntos Culturais (DAP) em Secretaria de Assuntos Culturais (Seac), em 1978. Assim, a cultura ganha status de secretaria dentro de um ministério, tendo como órgãos vinculados o IPHAN, a Embrafilme, a Funarte, dentre outros, impulsionando a criação de secretarias de cultura e de conselhos de cultura em diversos estados e municípios.

<sup>10</sup> Olivieri (2004, p. 71-72) salienta que o termo mecenato, que provavelmente remete à doação à cultura dos mecenas, financiadores das artes no período renascentista, não é um termo adequado. O termo mais apropriado para a Lei Sarney, segundo a autora, deveria ser “parceria”, tendo em vista que o Estado é quem disponibiliza a maior parte dos recursos à cultura, por meio da renúncia fiscal, cabendo à empresa arcar com uma determinada parcela de recursos do valor total do projeto, a chamada contrapartida (no caso da Lei Sarney, as empresas podiam descontar até 70% do total aplicado do IR devendo dispor de 30% do valor do projeto de contrapartida).

A lei teve fortes oposições desde a sua implementação, sendo os principais gargalos a falta de transparência na aplicação de recursos e a existência de um grupo privilegiado de empresas cadastradas”<sup>11</sup>(CALABRE, 2009, p. 102). Tendo em vista as duras críticas de descontrole da aplicação efetiva das verbas, a “Lei Sarney” vigorou apenas pelo período de 1986 a 1990, sendo revogada no governo Collor (1990-1992). A revogação da lei fez-se de forma conjunta com diversas outras medidas de desmonte institucional da cultura, como a extinção do Ministério da Cultura e de diversos outros órgãos ligados a ele.

Na tentativa de se atenuar as críticas, o presidente Collor nomeia o embaixador Sérgio Paulo Rouanet como secretário de Cultura, sendo um marco desse período a promulgação da lei de incentivo 8 313 de 1991, conhecida como “Lei Rouanet”. A lei cria o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que além de estabelecer o funcionamento da lei de incentivo, também instituiu o Fundo Nacional de Cultura (FNC) e o Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) – instrumento que não foi implementado. A partir de então, a concessão de benefícios fiscais para o financiamento à cultura passou a ser um modelo adotado em diversos estados e municípios.

Sob o governo de Itamar Franco, além da recriação do Ministério da Cultura, em 1992, é criada, em 1993, uma lei de incentivo específica para a área do audiovisual, com foco especial no cinema, ampliando os percentuais de renúncia a serem aplicados. De 1992 a 1994, a “Lei Rouanet” obteve uma participação pouco expressiva, passando a ter um aumento significativo do número de projetos incentivados, a partir de 1995<sup>12</sup>. Portanto, é na gestão do ministro Francisco Weffort, no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), que o modelo escolhido para o desenvolvimento e fomento à cultura seria “a parceria entre o Estado e o mercado”. Tinha início a substituição do mecenato exclusivo do Estado na cultura, possibilitando que as instituições culturais, os produtores e os artistas contassem com novas formas de financiamento aos seus projetos (MOISÉS, 1998; NASCIMENTO, 2007).

---

<sup>11</sup> A única exigência para a viabilização da captação de recursos privados era a prévia inscrição das instituições ou produtores culturais solicitantes no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas de Natureza Cultural (CPC). As negociações sobre valores, formas de captação e uso dos recursos ao mercado eram realizados sem a interferência estatal.

<sup>12</sup> Em 1994, 425 projetos foram submetidos para a aprovação do Minc, em 1995, esse valor foi de 1255, em 1996; 2450 e em 1997, o número de projetos inscritos foi de aproximadamente 4000 (MOISÉS, 1998)



Para criar esse cenário favorável ao patrocínio privado, houve a maior propagação das vantagens da lei de incentivo entre as classes culturais e as empresas, a partir das modificações implementadas nesse mecanismo, sendo a principal delas o abatimento de 100% do capital investido pelo patrocinador, tal qual ocorria na Lei do Audiovisual, e a ampliação de 2% para 5% do limite de descontos permitido às empresas patrocinadoras. Com isso, a pretensão de parceria entre o Estado e o mercado no financiamento à cultura, tal qual se pretendia, se desvirtuou. Ou seja, coube ao Estado o ônus financeiro da “parceria” e às empresas, a decisão de onde alocar o recurso, sem necessidade de contrapartidas financeiras (NASCIMENTO, 2007).

Em suma, a inserção do setor privado, com a adoção dos incentivos fiscais, significou uma ampliação dos recursos disponíveis para o financiamento das atividades culturais. Embora limitados aos tetos anuais, calculados a partir da capacidade de arrecadação fiscal, esses recursos constituem-se em uma forma “protegida”, pois não seguem a lógica dos contingenciamentos e cortes orçamentários governamentais (BARBOSA e FREITAS FILHO, 2015). Portanto, a ampliação dos recursos permitiu a expansão de bens culturais ofertados à sociedade voltados para a democratização cultural. Como exemplo, pode-se citar as grandes exposições de artes plásticas, a oferta de concertos de música erudita, os espetáculos de dança e óperas, o ressurgimento ou a consolidação de grupos e festivais de teatro (O Galpão, Giramundo, entre outros.), aumento da competitividade do cinema brasileiro e etc. Botelho (2001) acrescenta que esse novo modelo permitiu a:

[...] criação de vários tipos de associações, 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, 2001, p. 77).

Ademais, esse quadro propiciou um aumento da profissionalização do setor. Botelho afirma que a maior participação do mercado implicou numa “mobilização maior de artistas e produtores que foram obrigados a sair a campo em busca de patrocínio privado para o desenvolvimento de suas atividades [...]” (BOTELHO, 2001, p. 77).

Entretanto, Botelho (2001) e Calabre (2007) também destacam os efeitos deletérios desse novo mecanismo, tendo em vista a inexistência de uma política cultural clara que definisse as regiões e setores prioritários para o desenvolvimento sociocultural da nação. Como

a lógica do mercado é a de visibilidade, a escolha dos projetos culturais é pautada pelo potencial de propagação de imagem da empresa junto à comunidade em que atua ou que está inserida. Nesse sentido, há um baixo estímulo ao financiamento de projetos inovadores e experimentais ou de caráter local, que apresentam certo risco ao retorno institucional para as empresas. Tal fato tem como consequência a concentração em áreas culturais que, por suas características, possuem maior teor de propagação da imagem da empresa patrocinadora, sobretudo os espetáculos com grande visibilidade para as marcas (BOTELHO, 2001; CALABRE, 2007). Nessa mesma lógica, Olivieri (2004) destaca que, de certa forma, há uma modificação no conteúdo dos projetos culturais a fim de se adequar à lógica mercantil:

Não se pode afirmar que os projetos estão sendo modificados a ponto de perder seu valor artístico, mas pode-se dizer que aqueles mais adequados às necessidades do mercado e da empresa obtêm recursos com maior facilidade e são realizados em maior escala (OLIVIERI, 2004, p. 45).

Outro resultado dessa dinâmica de funcionamento da lei de incentivo, é o baixo estímulo à promoção cultural em regiões menos industrializadas, onde a intermediação para captação de recursos com as empresas é mais custosa (BOTELHO, 2001). Nesse caso, a lógica de distribuição desigual da renda no país também passa a ser reproduzida na distribuição regional dos projetos culturais fomentados, ou seja, a região Sudeste, particularmente, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, tornou-se privilegiada em relação à captação de recursos da “Lei Rouanet” (CALABRE, 2007).

A questão que se coloca não é a inserção do mercado no financiamento à cultura, mas, como salientado por Barbosa (2008, p. 27), deixar a cultura dependente do mercado e de sua “mão invisível”, por falta de uma política governamental bem definida e delineada. Nesse sentido, o Fundo Nacional de Cultura (FNC), instituído pelo Pronac, poderia ser um importante instrumento para ampliar a cobertura do financiamento à cultura, considerando as limitações da lei de incentivo à cultura quanto à promoção das manifestações culturais do país em toda a sua riqueza, diversidade e distribuição pelo território nacional. Contudo, Olivieri (2004) traz uma conclusão pessimista em relação à atuação do FNC, após analisar os dados de 1996 a 2000.

De acordo com a pesquisa da autora, o FNC tem representado um mecanismo secundário em relação ao incentivo fiscal, com limitada disponibilidade financeira que restringe fortemente seu desempenho. Criado para atuar em relação a um tipo específico de projeto, que se caracterize por incipiente capacidade de penetração no mercado, ou para regiões distanciadas dos polos de desenvolvimento do país, esse mecanismo tem apresentado características de

implementação que reproduzem os próprios limites do incentivo fiscal: concentração em regiões do país que se caracterizam por maior desenvolvimento e concentração de população com maior padrão cultural e poder aquisitivo; atendimento de demandas inferior ao solicitado, liberação de recursos inferiores aos previstos nos editais; entre outros. Apesar das grandes mudanças observadas na política cultural, no Governo Lula e Dilma, observa-se poucas transformações no que tange à estrutura de financiamento à cultura.

### 3.2.1 Ampliação do conceito de cultura: o Governo Lula e Dilma

De acordo com Rubim (2007), o Governo Lula (2003-2010), com o ministro Gilberto Gil, teve duas características marcantes: a ampliação do conceito de cultura e a implementação de políticas no setor com a participação da sociedade civil. No primeiro caso, manifestações populares, indígenas, afro-brasileiras, da mídia-digital, entre outras, foram contempladas no seio dos mecanismos de fomento, numa perspectiva de cultura antropológica (RUBIM, 2007). A criação do Programa Cultura Viva<sup>13</sup>, em 2004, também se insere nessa lógica de ampliação do conceito de cultura, funcionando sob a ótica da “democracia cultural”, em que os indivíduos, bem como seus grupos e comunidades, são produtores de cultura e, por isso, devem possuir os meios necessários para o desenvolvimento cultural autônomo.

No que tange aos movimentos de fortalecimento do setor cultural, destaca-se a maior ocorrência de seminários e câmaras setoriais, culminando na I Conferência Nacional de Cultura, em 2005, cujos principais debates envolviam a implantação do Sistema Nacional de Cultura (SNC) e a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC). Este foi sancionado em 2010, no final do Governo Lula, enquanto que o SNC foi constitucionalizado no Governo Dilma, por meio da Emenda Constitucional 71, de 2012. Essa emenda tornou-se o artigo 216-A da Constituição Federal, com a seguinte redação:

O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (BRASIL, 1998).

---

<sup>13</sup> Desenvolvida em parceria com os estados e os municípios, uma das principais ações do Programa Cultura Viva é a seleção, por meio de editais, de Pontos e Pontões de Cultura. Os Pontos de Cultura são entidades, grupos ou comunidades que são referência de articulação, recepção e disseminação de iniciativas culturais, enquanto que os Pontões são entidades responsáveis por difundir e integrar os Pontos de Cultura.

Assim, o SNC, em conjunto com o PNC, objetiva institucionalizar e fortalecer a gestão política de cultura por meio da colaboração entre a sociedade civil e os entes federativos da República, possibilitando a continuidade dos programas culturais de médio e longo prazo, a despeito das crises conjunturais e das trocas de governo (RUBIM, 2008). O que se pretendia ao se exigir a criação de mecanismos mínimos para o funcionamento do SNC, nos estados e municípios do país,<sup>14</sup> (órgão gestor específico, conselho, plano e fundo de cultura), era possibilitar algum grau de efetividade das políticas culturais independente do governo vigente (BARBALHO; BARROS; CALABRE, 2013 *apud* BARBALHO, 2014).

Entretanto, a expansão dos recursos do Fundo Nacional à Cultura (FNC) e a criação de requisitos e formas do repasse fundo a fundo não aconteceram, esvaziando o funcionamento do SNC. Dessa forma, a estrutura de financiamento pouco se alterou:

[...] não houve uma inversão radical na política de financiamento [...] pois até hoje a modalidade majoritária de financiamento à cultura no país continua sendo a das leis de incentivo e, por conseguinte, o poder de decisão continua em mãos das empresas em detrimento do estado (RUBIM, 2007, p. 236).

O problema maior, reafirmando a colocação de Barbosa (2008), não é o papel que coube ao mercado no financiamento à cultura, mas a falta de atuação estatal na condução das diretrizes e objetivos mais abrangentes que se têm dentro de uma política pública de cultura. Nesse sentido, mesmo que haja um esforço de elaboração de políticas para o setor, o financiamento à cultura continua sendo a questão prioritária, levando a uma “inversão no mínimo empobrecedora” (BOTELHO, 2001, p. 77).

A partir da revisão bibliográfica realizada, quanto aos principais conceitos de cultura; a reflexão sobre o papel do Estado, da sociedade e do mercado na organização e no financiamento; e sua extrapolação para o contexto brasileiro; é possível analisar os mecanismos tradicionais de financiamento à cultura existentes no estado de Minas Gerais, bem como traçar os limites e as potencialidades da revisão de seu instrumental de financiamento a partir da instituição da Lei Estadual 22 944/2018, particularmente no que diz respeito ao Fundo Estadual de Cultura.

---

<sup>14</sup> Integrar o Sistema, com as exigências descritas, seria a condição prévia para que os estados da federação e os municípios tivessem acesso aos recursos do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o que na prática, não aconteceu. O instrumento que o MinC criou para efetivar a transferência de recursos foi um edital, lançado em março, “Processo seletivo de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura”, ou mais especificamente, um “processo seletivo de apoio a projetos do Fundo Nacional da Cultura ao Orçamento-Geral da União de 2014, destinado aos entes federados estaduais e distrital”. O edital, além de atender aos ensejos de repasse de verba via Sistema, tanto que só podiam concorrer os governos estaduais que tinham instituído seus sistemas por lei própria, também procurava responder às metas estabelecidas no PNC.

## 4 METODOLOGIA

Para analisar as mudanças introduzidas pela Lei 22 944 de 15 de janeiro de 2018, que institui o Sistema de Financiamento à cultura de Minas Gerais (SIFC) e concede maior protagonismo ao FEC, foi realizada uma pesquisa descritiva quanti-qualitativa.

A pesquisa quantitativa baseou-se na coleta de dados nos sites oficiais de Minas Gerais, bem como em documentos internos da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), especialmente, da Superintendência de Fomento e Incentivo à Cultura (SFIC), unidade responsável pela gestão da LEIC e do FEC. A análise de dados da LEIC, no período temporal de 2012 a 2017, teve como objetivo identificar as principais falhas de implementação desse mecanismo, bem como averiguar em que medida as alterações legislativas, ao longo dos anos, contribuíram ou não para dirimi-las. Aspectos relacionados à regionalização e perfil dos projetos culturais também foram objeto de análise.

No que diz respeito ao FEC, foi realizada análise de seus dados, desde o primeiro ano de seu funcionamento, em 2006, até 2017, enfocando-se aspectos de disponibilização de recursos orçamentários, regionalização, perfil dos proponentes e dos projetos aprovados. O intuito era compreender as características gerais de sua implementação e suas principais limitações que balizaram as propostas de modificações inauguradas pela Lei 22 944 de 15 de janeiro de 2018.

A pesquisa qualitativa englobou a realização de entrevistas e análise documental. Como forma de averiguar fatos e coletar opiniões sobre as principais deficiências dos mecanismos de financiamento supracitados, bem como compreender as motivações para a elaboração da Lei 22 944/2018 e as expectativas quanto a sua implementação, particularmente quanto ao fortalecimento do FEC, foram realizadas 4 (quatro) entrevistas semiestruturadas. Os participantes selecionados deveriam ser atores culturais e institucionais participantes das discussões e das definições da nova legislação. Assim, foram escolhidos 2 (dois) funcionários públicos da SFIC; 1 (um) representante da classe artístico-cultural, participante do Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC), e 1 (um) produtor cultural, do segmento da música mineira. O contato para a realização das entrevistas foi realizado por *email* e telefone. As respostas coletas têm caráter anônimo e quando citadas, foram referenciadas como Entrevistado (a) n. 1, n. 2, n. 3 e n. 4, sendo os dois primeiros números referentes aos burocratas, seguidos do representante do CONSEC e do produtor cultural, nesta ordem.

Ademais, a pesquisa qualitativa também englobou a análise documental, mediante buscas na legislação pertinente ao funcionamento dos mecanismos de financiamento à cultura;

editais de seleção dos projetos culturais financiados pelo FEC, e por fim, análise da Lei 22 944/2018 e do Decreto 47 427/2018, que regulamenta o SIFC.

## 5 FINANCIAMENTO À CULTURA EM MINAS GERAIS

O estado de Minas Gerais é reconhecido pelo seu rico patrimônio histórico, material e imaterial, e pela pluralidade das manifestações artístico-culturais espalhadas no seu vasto território. Minas se destaca pelas suas cidades centenárias, como Ouro Preto, Diamantina e Congonhas do Campo, e por tantas outras, retratos do estilo Barroco e pertencentes ao complexo da Estrada Real. Sua culinária também é famosa, com destaque para o pão de queijo e o modo de se fazer o queijo artesanal do Serro, considerado patrimônio imaterial. O estado também é reconhecido pelo artesanato, pelos grandes grupos de dança e teatro e pelo seu rico setor musical, sendo palco de grandes grupos e compositores, seja da Música Popular Brasileira (MPB), como o Clube da Esquina, do Rock, Sertanejo e do Samba. Daqui também nasceram importantes escritores (as), como Carlos Drummond de Andrade, Murilo Rubião e João Guimarães Rosa, que mesmo afirmava: “Minas é muitas”.

A garantia e continuidade dessas e diversas outras manifestações artísticas e culturais, ligadas, também, às artes cênicas, ao audiovisual, às artes plásticas e etc., pressupõem a atuação estatal na elaboração de políticas culturais para o setor, que determinem, a médio e longo prazo, as diretrizes, objetivos e metas, bem como o estabelecimento das formas de financiamento. No estado de Minas Gerais, cabe à Secretaria de Estado de Cultura (SEC) essa responsabilidade, conforme descrito no Art. 2º do Decreto 45 789 de 01/12/2011:

A SEC tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais, a cargo do Estado, relativas ao incentivo, à produção, à valorização e à difusão das manifestações culturais da sociedade mineira, assegurada a preservação da diversidade cultural, a democratização do acesso à cultura e o oferecimento de oportunidades para o exercício do direito à identidade cultural (MINAS GERAIS, 2011).

Criada em 1983, a SEC é regida, atualmente, pela Lei 22 257 de 27 de julho de 2016. Para a execução das ações descritas, este órgão conta com cinco superintendências, pertencentes a sua estrutura administrativa direta, quais sejam: Fomento e Incentivo à Cultura (SFIC); Bibliotecas Públicas e Suplemento Literário (SUBSL); Interiorização e Ação Cultural (SIAC); Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) e Museus e Artes Visuais (SUMAV), além do Arquivo Público Mineiro.

Também integra à SEC as seguintes unidades vinculadas: a) Fundação Clóvis Salgado (FCS), b) Empresa Mineira de Comunicação (EMC); c) Fundação de Arte de Ouro Preto (Faop), d) Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (Iepha-

MG). Além disso, o Conselho Estadual de Política Cultural (CONSEC), o Conselho Estadual de Patrimônio Cultural (CONEP) e o Conselho Estadual de Arquivo são órgãos colegiados subordinados administrativamente à Secretaria.

No que tange aos mecanismos de financiamento à cultura, a SFIC é a unidade responsável pela gestão da Lei de Incentivo à Cultura (LEIC) e do Fundo Estadual de Cultura (FEC). Suas atribuições, nesse sentido, perpassam 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.

### **5.1 Mecanismos de financiamento à cultura em Minas Gerais**

Pode-se dizer que o financiamento à cultura em Minas Gerais segue a lógica federal, isso implica dizer que a Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais (LEIC), via renúncia fiscal, é a forma prioritária de fomento à cultura no estado. Criada em 30 de dezembro de 1997, pela Lei 12 733, a LEIC, desde o seu funcionamento, em 1998, até 2017, movimentou em torno de R\$ 850 milhões de reais, com mais de 7 000 projetos culturais incentivados.

Enquanto isso, o Fundo Estadual de Cultura (FEC) foi instituído em 12 de janeiro de 2006, por meio da Lei 15 975, sendo regulamentada no mesmo ano. Desde o seu funcionamento, em 2006, até o ano de 2017, movimentou em torno de R\$ 76 milhões de reais, aprovando mais de 1 500 projetos culturais.<sup>15</sup> Na mesma lógica do Fundo Nacional de Cultura (FNC), o FEC possui, até então, contribuição limitada para o financiamento da produção cultural em Minas Gerais, tendo em vista o baixo orçamento que lhe é destinado comparativamente à renúncia fiscal.

Além dos mecanismos tradicionais de financiamento à cultura – o Fundo Estadual de Cultura e a Lei de Incentivo à Cultura, o estado também conta com várias outras formas de fomento, seja por meio de apoios, auxílios, bolsas, passagens, premiações e etc. Entre elas pode-se citar o Edital de Doação de Instrumentos e de Uniformes, pertencente ao Programa Bandas de Minas; o Edital Circula Minas e Música Minas – nos segmentos de intercâmbio/circulação e residência; o Edital de Premiação das Festas Tradicionais das Comunidades Indígenas ou

---

<sup>15</sup> Para 2018, estão previstos o total de R\$ 66,3 milhões reais para LEIC e R\$ 35, 7 milhões para o FEC – triplo do valor investido em 2017.



Grupos Tribais; o Prêmio de Cultura Urbana de Periferia – Canela Fina, e diversos outros editais de estímulo ao segmento audiovisual e às artes plásticas; prêmios de Literatura; e dentre outros. O Estado também é responsável pela gestão de diversas instituições culturais, como: Biblioteca Pública Estadual Luiz de Bessa; o Museu Mineiro; o Circuito Cultural Praça da Liberdade; o Palácio das Artes; a Rede Minas e a Rádio Inconfidência e etc.

## **5.2 Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais**

A primeira Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais (LEIC), Lei 12 733, foi criada em 30 de dezembro de 1997, sendo regulamentada pelo Decreto 40 851, de 30 de dezembro de 1999. Criada em conjunto com outras leis de incentivo em diversos estados e municípios do país, num contexto de proeminência da “Lei Rouanet”, a LEIC, ao longo de seus 20 (vinte) anos de funcionamento, passou por três grandes mudanças normativas. A primeira delas ocorreu com a Lei 17 615, de 4 de julho de 2008, a segunda, com a Lei 20 694, de 23 de maio de 2013, e por fim, a Lei 22 944, promulgada no dia 15 de janeiro de 2018, revogando as demais legislações.

### **5.2.1 Aspectos Gerais**

O incentivo fiscal à cultura no estado refere-se à renúncia do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e de Comunicação (ICMS) a ser pago pela empresa contribuinte que desejar investir em projeto cultural. O cálculo do teto fiscal da lei, ou seja, o montante de recursos financeiros que serão destinados para o incentivo, até 2018, não podia ultrapassar 0,30% da receita líquida anual do ICMS corrente.

Para os efeitos da lei, considera-se como empreendedor cultural a pessoa física ou jurídica, com ou sem fins lucrativos, domiciliado ou estabelecido em Minas Gerais, com objetivo e atuação prioritariamente culturais, diretamente responsável pela promoção e execução de projeto cultural (no caso de pessoa jurídica, deverá ser comprovado no mínimo um ano de existência legal e efetiva atuação). O incentivador, por sua vez, refere-se ao contribuinte de ICMS que esteja em dia com seu recolhimento e/ou o devedor inscrito em Dívida Ativa que queira apoiar financeiramente projeto artístico-cultural.

A lei de incentivo em Minas Gerais, comparada a outros mecanismos de incentivo, é a primeira do Brasil a admitir como incentivador o contribuinte inscrito em Dívida Ativa. Este

pode quitar sua dívida, em parcelas com até 25% de desconto, com o financiamento a projetos culturais aprovados pela Comissão Técnica de Avaliação de Projetos (Ctap). Essa inovação permitiu a ampliação dos recursos para a captação de projetos, mas é um recurso que não se enquadra nos editais anuais das leis de incentivo. Uma vez que o cadastro das empresas inscritas em dívida ativa não pode ser divulgado pela SEF, respeitando-se o sigilo fiscal, os empreendedores detêm dificuldade de iniciar o processo e ficam à disposição das empresas que pretendem regularizar sua situação a partir da utilização da lei (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2003).

Para receber apoio financeiro com recursos provenientes do incentivo fiscal, o projeto cultural deverá ser previamente aprovado pela SEC, obtendo o Certificado de Aprovação (CA), emitido pela Ctap, atual Comissão Paritária Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura de Minas Gerais (Copefic) (MINAS GERAIS, 2018). Esta é formada por funcionários da Secretaria e por representantes da sociedade civil que se encarregam, a partir dos critérios estabelecidos em lei e nos editais, da escolha dos projetos, de caráter exclusivamente artístico-cultural, a serem incentivados, sendo vedado o incentivo a projetos culturais destinado ou restrito a circuitos privados ou coleções particulares.

O segundo documento necessário para dar início ao andamento do projeto é a Declaração de Incentivo (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. De posse de ambos os documentos, o prazo máximo para a execução do projeto cultural é de até 12 meses, podendo ser prorrogado, a critério da Ctap.

### **5.2.2** Trajetória normativa da Lei de Incentivo em Minas Gerais

Após 10 (dez) anos de seu funcionamento, foi promulgada a Lei 17 615, em 2008, revogando a lei anterior, de 1997. Regulamentada no mesmo ano, pelo Decreto 44 866 de 1º de agosto de 2008, a lei trouxe a possibilidade de participação de empresas de pequeno e médio porte no financiamento aos projetos culturais. Para tanto, foram criados índices diferentes de dedução mensal do ICMS de acordo com o porte da empresa: as empresas menores podem fazer uma dedução mensal maior, de 10%; as empresas de médio porte, uma dedução de 7%; e as maiores, de 3%. É importante destacar que a primeira lei de incentivo não previa a participação das pequenas empresas e dificultava o acesso das médias ao incentivo fiscal, haja vista o

elevado limite da receita bruta anual exigido para a dedução do ICMS. Essa situação dificultava, principalmente, a captação de recursos dos empreendedores culturais do interior do estado para seus projetos.

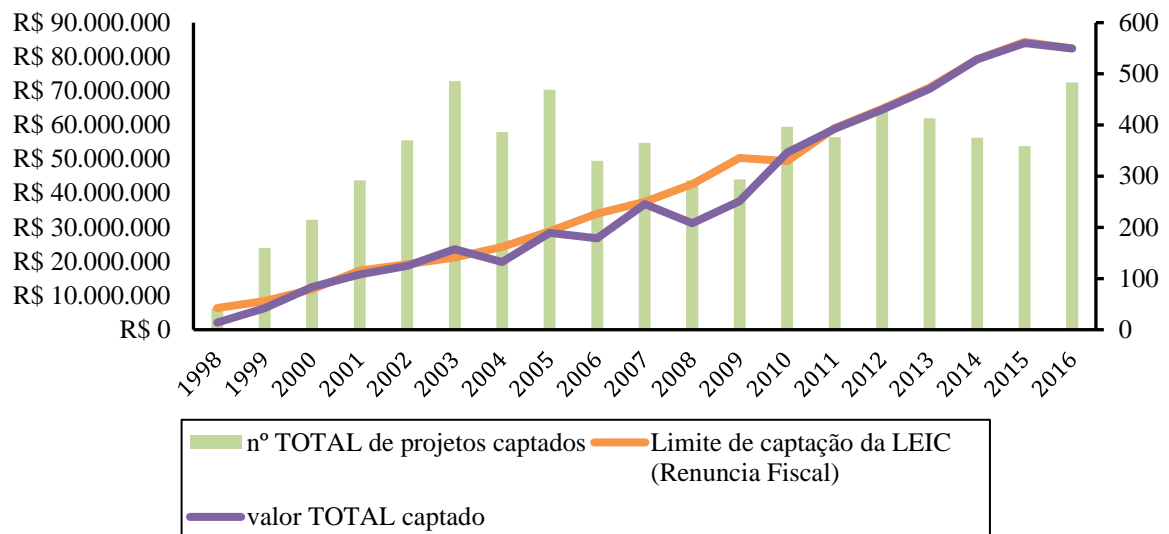
Nessa mesma dinâmica, as mudanças trazidas pela LEIC/2008 procuraram potencializar e descentralizar os recursos nas diversas regiões do Estado de Minas Gerais. Seu Art. 1º, alínea II, trazia como um dos seus objetivos: “promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística mineira, com a valorização de recursos humanos e conteúdos locais”. Nesse sentido, esse marco legal trouxe a determinação de percentuais mínimos, do total dos recursos aprovados, para os projetos de empreendedores domiciliados no interior do Estado que beneficiassem o público e os profissionais da área de cultura fora da capital.

Para tanto, previu-se o aumento gradativo desses percentuais, sendo que em 2008, no mínimo 40% do total de recursos aprovados deveriam ser destinados ao interior, aumentando 1% a cada ano, até chegar no patamar mínimo de 45%, em 2013. No entanto, vale destacar que essa cota se refere ao valor aprovado e não ao captado, o que explica a distância que ainda existe entre o número de projetos incentivados no interior e na capital.

Além da dificuldade de regionalização dos recursos, que motivou a adoção da cota de descentralização para o interior, a integralização da contrapartida (investimento próprio das empresas) também é um dos grandes gargalos da LEIC. Nesse sentido, o contexto macroeconômico de crise, observado nos períodos de 2008 a 2011, trouxe o receio da redução significativa ou até mesmo do encerramento de investimentos de diversas empresas incentivadoras. A explicação para esse cenário era a exigência de contrapartida equivalente a 20% do valor do projeto e na constatação de que a captação total dos projetos culturais não cresciam no mesmo ritmo da expansão do teto de renúncia fiscal permitido.

De fato, ao se analisar o Gráfico 1, é possível visualizar esse descolamento entre o teto e o montante de recursos captados, principalmente, nos períodos de 2006 a 2010, e como consequência, a queda dos projetos captados em relação aos outros anos. Assim, a equalização desse sistema, com a mobilização das empresas por parte do Estado, passou a ser reivindicada pelo setor cultural, culminando na promulgação da Lei 20 694, de 23 de maio de 2013 (MINAS GERAIS, 2017).

Gráfico 1 –Teto fiscal, total de recursos e projetos captados – Minas Gerais – 1998-2016



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG, 2018.

Apesar de não revogar a lei anterior, a Lei 20 964/2013 trouxe como importante alteração a redução da contrapartida obrigatória, anteriormente de 20%, para um percentual estabelecido por faixas, de acordo com o porte da empresa. A contrapartida de empresas de pequeno porte ficou estabelecida na faixa de 1%, as de médio porte, 3% e as de grande porte, 5%<sup>16</sup>.

A partir dessa alteração, ocorreu, ainda em 2013, o esgotamento dos recursos disponíveis para a Lei de Incentivo ao longo do mês de novembro. Já em 2014, o montante de recursos disponível foi totalmente captado ainda no primeiro semestre do ano; e em 2015 ocorreu o alcance do teto dos recursos no primeiro trimestre. Um dos motivos considerados para o aumento da participação do empresariado e do volume de recursos investidos pela lei de incentivo foi a redução da contrapartida obrigatória e o aumento do quantitativo e da oferta, junto ao mercado, de projetos aptos para captação<sup>17</sup> (MINAS GERAIS, 2017).

Após essa breve descrição das principais mudanças da LEIC, foi-se analisado o comportamento desse mecanismo nos quesitos de regionalização e de distribuição de projetos captados por área cultural, com enfoque no período compreendido entre 2012 a 2017.

<sup>16</sup> O prazo instituído na lei para essa redução era até o ano de 2016, no entanto, com a redação dada pelo artigo art. 23 da Lei 22 765, de 20/12/2017, esse prazo foi prorrogado para 31 de dezembro de 2017.

<sup>17</sup> A LEIC 2008 propiciou uma maior facilidade na aprovação dos projetos, a partir da adoção de critérios mais abrangentes, o que permitiu que a Ctap aumentasse o número de projetos e proponentes aptos a pleitearem captação no mercado. Com isso, o maior número de projetos autorizados a receber o incentivo fiscal teve como consequência a maior concorrência entre os empreendedores culturais na busca de captação e a ampliação do leque de escolha por parte das empresas.

### 5.2.3 Vantagens e deficiências da Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais

A Lei de Incentivo à Cultura de Minas Gerais é, sem dúvida, um importante instrumento para o fomento à cultura no estado. Representa um mecanismo de financiamento estável, desde a sua criação, em 1998, viabilizando a continuidade de diversas manifestações artístico-culturais, bem como a ampliação da oferta de bens culturais. De acordo com o Entrevistado n. 1:

Boa parte dos grupos artísticos do estado usufruíram ou usufruem dos recursos da lei de incentivo para sua sobrevivência. Não tem como desvincular a sobrevivência, ou até mesmo o nascimento de alguns, sem tratar de Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais. Se a gente for pegar grandes grupos artísticos de Minas Gerais, como o grupo Galpão, o grupo Corpo, Giramundo, alguns grupos musicais, até o próprio Inhotim [...]. Até que você construa outros mecanismos que tenha tanta relevância como a lei de incentivo, em questões como o montante de recursos, eu acho difícil que esse cenário mude, se você não tiver lei de incentivo a tendência é que boa parte dos grupos encerrarem suas atividades, porque é muito difícil eles se manterem sem.

Extrapolando esse quesito de fomento à cultura, a LEIC também é um mecanismo de impulsão na economia, tendo uma importante participação na geração de renda e emprego em Minas Gerais. A conclusão do importante trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro sobre o tema é a seguinte:

Os resultados encontrados pela pesquisa reafirmam a importância dos mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais como fatores de estímulo ao mercado de trabalho da cultura, dando oportunidade a que surjam novas ocupações e a que se remunerem serviços variados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2009, p. 101).

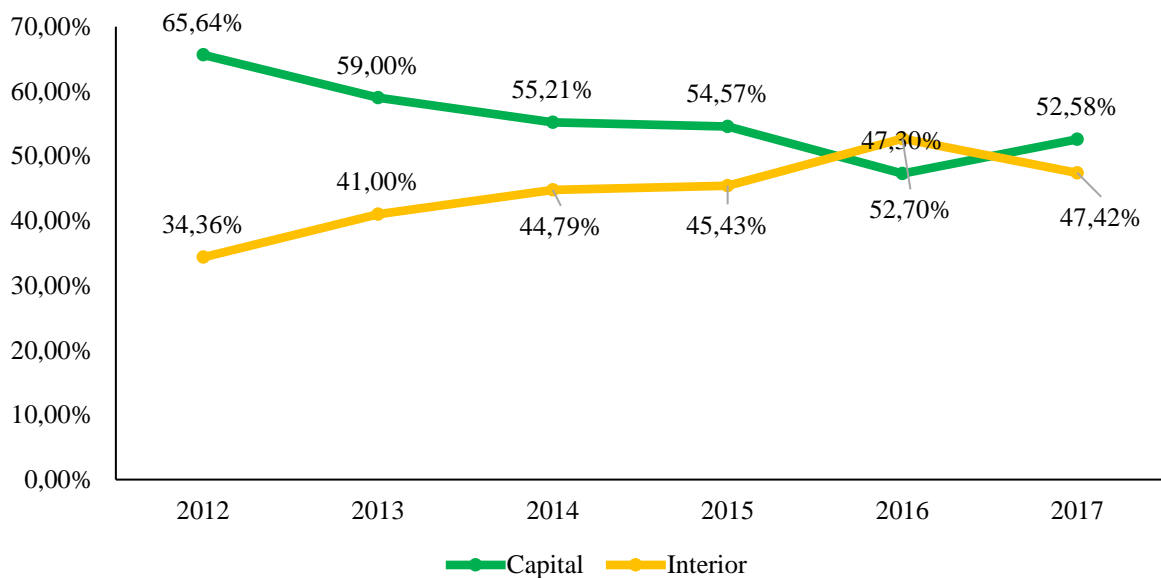
Esse modelo de financiamento pressupõe a parceria entre Estado e mercado e a tentativa, conforme salientado pelo Entrevistado n° 1 de “[...] trazer a iniciativa privada na responsabilidade de cuidar da cultura que é de todos e não ficar uma decisão puramente de governo ou de estado”. No entanto, apesar desse objetivo, o Entrevistado n° 4 contrapõe:

[...] a ideia original, da criação da lei, era que com o passar do tempo, as empresas percebessem a vantagem de investir em produtos culturais, ao invés de pagar o imposto elas percebessem assim a vantagem e comesçassem a investir espontaneamente o dinheiro, com o cunho de responsabilidade social, só que isso nunca aconteceu. E na verdade, as empresas tendem a fazer um marketing com esse tipo de investimento, então você delega a responsabilidade pelo que vai ser patrocinado pela iniciativa privada pelo que vai ser executado pela política cultural você delega pra iniciativa privada.

Dessa forma, apesar de seus benefícios, existem algumas falhas de funcionamento que se inserem justamente no uso do incentivo fiscal à cultura para a promoção da marca da empresa. As principais deficiências desse mecanismo, já amplamente discutidas por trabalhos e pesquisas acadêmicas<sup>18</sup>, são: (i) a concentração de projetos culturais incentivados na capital do estado (Belo Horizonte); (ii) a baixa distribuição de recursos entre as regiões de planejamento; e (iii) a concentração de projetos captados de acordo com o perfil do projeto, principalmente nas áreas culturais de música, artes cênicas e áreas integradas (categoria que envolve mais de uma área cultural).

De acordo com o trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro, em 2005, *Limites e Potencialidades da Lei de Incentivo à Cultura em Minas Gerais*, havia uma intensa concentração dos projetos captados na capital do estado (Belo Horizonte). Em 1998, 77,48% eram de Belo Horizonte, passando para 70% em 2003. Apesar dessa concentração se perpetuar, é possível verificar, no período de análise do Gráfico 2, uma redução dos projetos captados na capital, sendo 63,64%, em 2012, e reduzindo-se para 52,58% em 2017.

Gráfico 2 – Percentual de projetos captados – Capital e Interior – Minas Gerais – 2012-2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG, 2018.

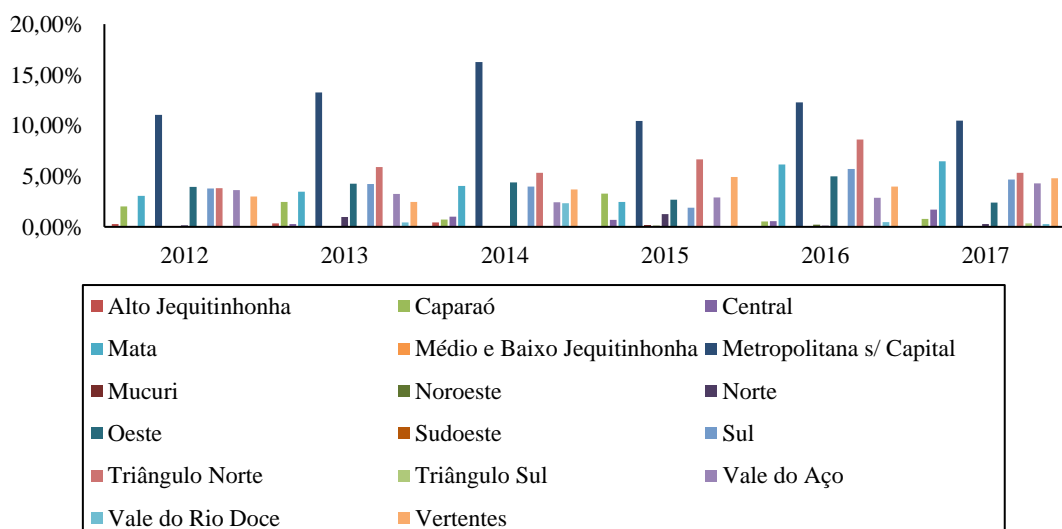
<sup>18</sup>Entre esses estudos, pode-se citar a pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro, em 2005, *Limites e Potencialidades do Incentivo Fiscal à Cultura Mineira* e a pesquisa realizada por Leite *et al* (2016), *O Sistema Mineiro de Incentivo e Fomento à Cultura: Cenários Possíveis*.

Outra deficiência da LEIC reside na baixa distribuição de recursos captados entre os 17 (dezesete) territórios de planejamento do estado. Embora tenha tido uma melhor distribuição no período de análise, conforme visualizado no Gráfico 3, ainda existe uma certa concentração na Região Metropolitana (sem a capital), concentrando, em média, 12,3% dos recursos captados. Regiões como Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Mucuri, Noroeste, Sudoeste e Vale do Rio Doce aparecem de forma irregular, com uma participação nula ou pouco significativa. O Entrevistado n° 1 traz a seguinte explicação para essa situação:

Eu acabo concentrando os recursos onde tem mais população e também mais empresas, assim a empresa vai ter interesse em atuar onde que é a sua área. Então, se eu tenho mais empresas na região Central, Metropolitana, Sul, Triângulo, Vale do aço, as manifestações culturais que atuam nessas regiões vão ter mais possibilidade de captação do que região Noroeste, região Norte, Alto Jequitinhonha, Baixo e Médio Jequitinhonha, e isso tem uma questão de distorção regional também que não é positiva.

Nesse sentido, adaptando o argumento de Calabre (2007), quando a autora se refere à perversa lógica de funcionamento da “Lei Rouanet”, é possível afirmar que o cenário de distribuição desigual da renda no estado também passa a ser reproduzida na distribuição regional dos projetos culturais fomentados.

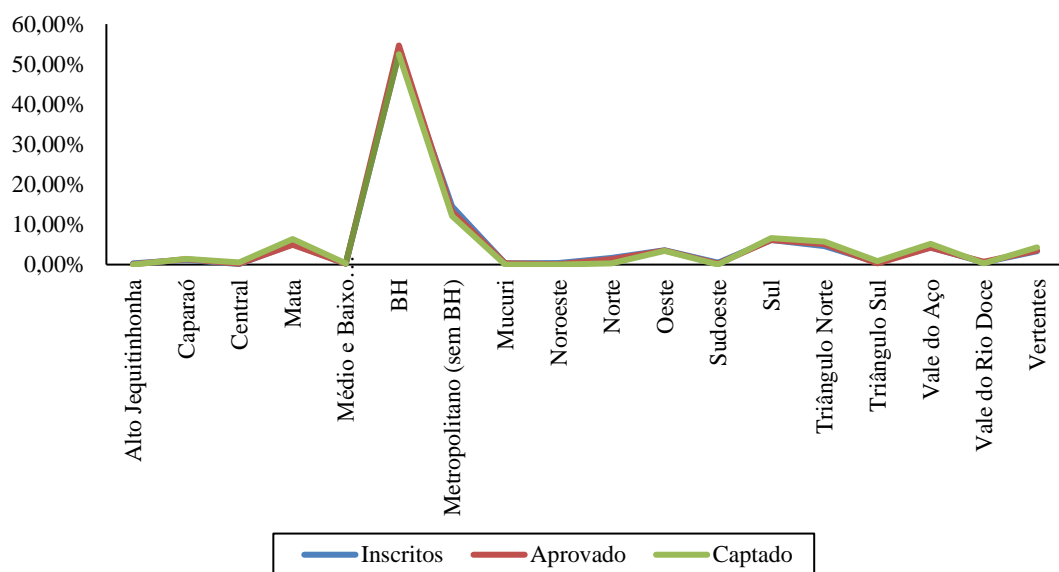
Gráfico 3 – Distribuição recursos captados por região de planejamento, exceto capital (%) – Minas Gerais – 2012-2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG, 2018.

Analisando-se a quantidade de projetos inscritos, aprovados e captados, por território de planejamento, o Gráfico 4 mostra que a destinação dos recursos se apresenta mais centralizada nas áreas de maior demanda, com destaque para a capital do estado. É inegável que a menor instrução educacional (em algumas regiões do estado) que impacta na elaboração dos projetos de cultura, atrelada ao baixo desenvolvimento econômico e social, contribuem para essa concentração de recursos da LEIC nas localidades “polo”. Nesse sentido, insere-se a urgência de ações voltadas para a capacitação dos agentes culturais do interior do estado, propiciando a apresentação de projetos nos Editais da LEIC, com melhor qualidade técnica, bem como ações de divulgação da lei de incentivo à cultura, levando ao público dessas regiões informações corretas sobre a utilização dos mecanismos de fomento e incentivo da SEC.

Gráfico 4 – Percentual de projetos inscritos, aprovados e captados por região de planejamento – Minas Gerais – Edital 2017



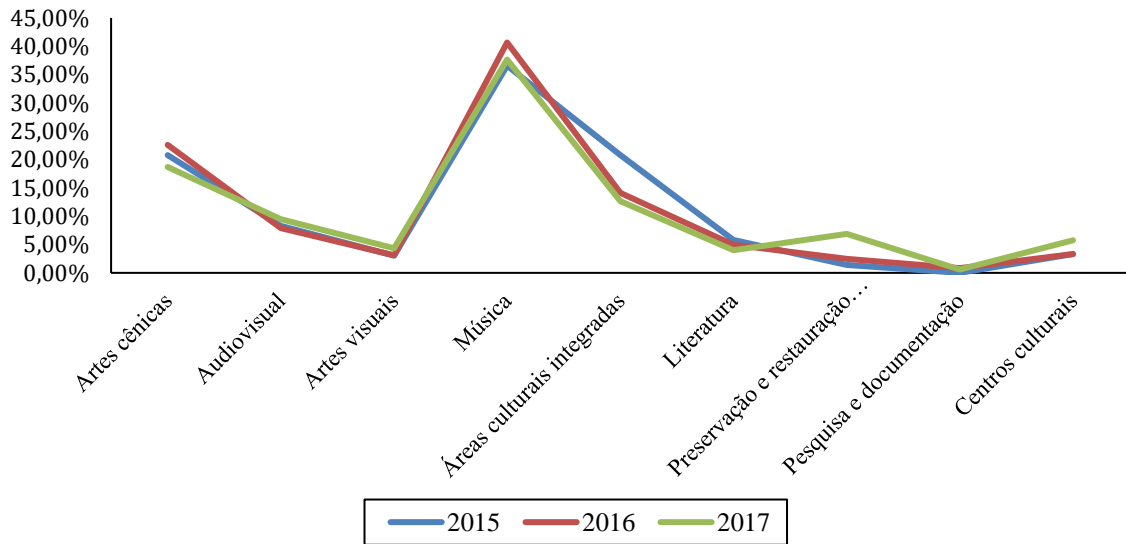
Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG, 2018.

Outra falha da LEIC lastreia-se na concentração de projetos captados nas áreas culturais com maior potencial de propagação da marca da empresa, em que pese o apoio a eventos e produtos culturais (como CD, DVD, livros e etc.), principalmente nas categorias de música, artes cênicas e áreas integradas. Tal fato comprova que o perfil do projeto cultural interfere no processo de captação de recursos. Nesse sentido, os projetos culturais voltados à preservação e restauração do patrimônio material e imaterial; manutenção de centros culturais,



e os de pesquisa e documentação; são os que detêm menor captação, tendo em vista a baixa possibilidade de propagação e retorno institucional para as empresas.

Gráfico 5 – Percentual de projetos captados por área cultural – Minas Gerais – 2015-2017<sup>19</sup>

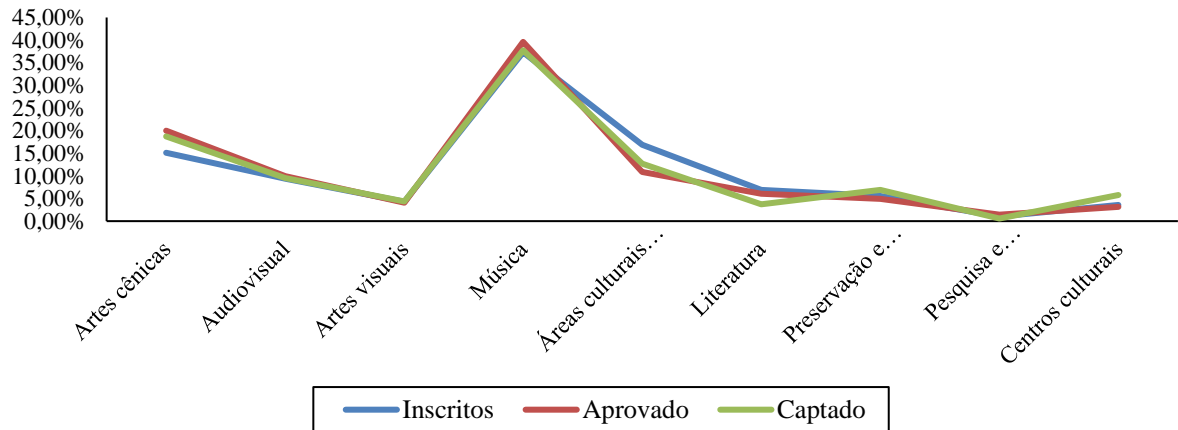


Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG.

O Gráfico 6 mostra a proporcionalidade entre os projetos inscritos, aprovados e captados, por área cultural. É possível perceber, no Edital de 2017, que existem algumas categorias que apesar de possuir uma proporção maior de projetos inscritos, como literatura e as áreas culturais integradas, detiveram uma menor taxa de captação, e o inverso, acontece com as áreas de artes cênicas e centros culturais.

<sup>19</sup> Tendo em vista a dificuldade de sistematização dos dados de 2012 a 2017, por área cultural, optou-se por se analisar apenas o período de 2015 a 2017.

Gráfico 6 – Distribuição de recursos pleiteados, aprovados e captados por área cultural (%) – Minas Gerais – Edital 2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei Estadual de Incentivo à Cultura da SEC/MG, 2018.

A partir dos dados apresentados, é perceptível que as alterações legislativas, ao longo do funcionamento da LEIC, contribuíram em parte para dirimir as deficiências apresentadas. É visível uma tendência de maior regionalização dos projetos captados, seja em relação àqueles voltados ao interior ou para uma melhor distribuição entre os territórios de planejamento, mas que ainda é muito aquém para fomentar a diversa cultura de Minas Gerais. Todas essas deficiências apontadas são resultado da delegação da iniciativa privada na escolha dos projetos que serão financiados. Com isso, apenas uma parte da demanda cultural é atendida: os projetos culturais que melhor se adequem à dinâmica do marketing cultural.

Nesse sentido, com vistas a atenuar essas falhas, o Estado pode adotar determinados critérios que induzam o mercado a incentivar projetos de interesse público, bem como criar outros mecanismos que atendam a parcela de projetos que, por não possuírem apelo mercadológico, ficam à margem do financiamento cultural. Olivieri (2004), ao tratar das leis de incentivo e o papel do Estado, nesse cenário, afirma:

Neste modelo, é repassado ao setor privado a escolha das produções que serão viabilizadas e das que ficarão no aguardo de outra forma de realização, restando ao Estado, dentro de seu papel junto à sociedade, viabilizar por própria conta as demais manifestações culturais não eleitas pela empresa privada (OLIVIERI, 2004, p. 73-74).

Dessa forma, o FEC mostra-se como um importante mecanismo para contemplar essa demanda não atendida pela Lei de Incentivo à Cultura, de modo a fomentar a diversidade das manifestações artístico-culturais do estado. Analisar se ele tem cumprido ou não esse propósito é o objetivo da próxima seção.

## 6 FUNDO ESTADUAL DE CULTURA

Esta seção tem como objetivo descrever o funcionamento do FEC, a partir de seus dispositivos legais e normativos, bem como acompanhar seu exercício de 2006 até o ano de 2017, de forma a compreender as características gerais de sua implementação e suas principais limitações que balizaram as propostas de modificações inauguradas pela Lei 22 944 de 15 de janeiro de 2018.

### 6.1 Aspectos Gerais

Instituído por meio da Lei Estadual 15 975 de 12 de janeiro de 2006 e regulamentado pelo Decreto Estadual 44 341 de 28 de junho de 2006, o Fundo Estadual de Cultura (FEC) não passou por mudanças legislativas antes da promulgação da Lei que cria o Sistema de Financiamento à Cultura de Minas Gerais (SIFC). As alterações que se observaram, de cunho mais específico, foram apresentadas pelos editais publicados ao longo dos anos.

Os principais objetivos dessa fonte de financiamento à cultura são:

- I - dar apoio financeiro a ações e projetos para a criação, produção, preservação e divulgação de bens e manifestações culturais no Estado;
- II - estimular o desenvolvimento cultural nas diversas regiões do Estado, com foco prioritário para o interior, com base em planejamento e em critério de qualidade das ações;
- III - apoiar as ações de manutenção, conservação, recuperação e difusão do patrimônio cultural do Estado;
- IV - incentivar a pesquisa e a divulgação da cultura e das formas de expressão artística, preferencialmente vinculadas à produção;
- V - incentivar o aperfeiçoamento de artistas, técnicos e gestores das diversas áreas de expressão cultural;
- VI - promover a circulação de acervos e o intercâmbio de atividades culturais, em relação a outros Estados e países, para difusão da cultura mineira (MINAS GERAIS, 2006).

O público-alvo dessa modalidade de fomento engloba pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins lucrativos, e entidades de direito público, de caráter estritamente artístico ou cultural, responsáveis pela execução de projetos de interesse público, relacionados à produção, à exibição, à utilização ou à circulação pública de bens artísticos ou culturais que promovam o desenvolvimento regional.

A legislação definiu duas formas de concessão de financiamento. A modalidade “Financiamento Reembolsável” beneficia pessoas jurídicas de direito privado, com ou sem fins

lucrativos. Os recursos são destinados a projetos que “[...] visem à criação, à produção, à preservação e à divulgação de bens e manifestações culturais no estado e para a realização de investimentos fixos e mistos [...]” (MINAS GERAIS, 2006). Nessa modalidade, o agente financeiro, ou seja, quem aprova, contrata e libera os recursos, é o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG). As condições para sua contratação são: contrapartida de, pelo menos, 20% do valor do projeto com recursos próprios; cobrança de taxa de juros de 9% ao ano incidente sobre as parcelas do principal; apresentação pelo beneficiário de garantias; e Taxa de Abertura de Crédito (TAC), equivalente a 1% (um por cento) do total do financiamento.

A modalidade “Liberação de Recursos não Reembolsáveis”, por sua vez, destina-se a pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, e a entidades de direito público municipal, sendo vedada a participação de órgãos ou entidades da administração pública estadual. Esses recursos se aplicam ao pagamento de “[...] despesas de consultoria, ou reembolso de custos de empreendimentos, programas, projetos ou ações de natureza artística ou cultural [...]” (MINAS GERAIS). A lei restringe a destinação de recursos a entidades de direito público ao limite de cinquenta por cento (50%) das disponibilidades anuais do FEC. A lei veda ainda a participação de pessoas físicas no financiamento de projetos junto ao FEC, o que vinha gerando muitas críticas da classe artística e cultural de Minas Gerais. De acordo com o Entrevistado n. 1:

a Lei de 2006 só permitia acesso aos recursos do Fundo das instituições do terceiro setor sem fins lucrativos e direito público. Nesse sentido, excluía-se boa parte dos artistas e dos grupos artísticos e também as pessoas físicas, né? Isso fazia com que alguns grupos, alguns coletivos, por exemplo, que não eram formais não poderiam ter acesso aos recursos, porque eles não eram uma pessoa de direito privado sem fins lucrativos, então isso diminui o alcance.

De acordo com a legislação, as condições para a requisição de recursos do FEC, na modalidade de “Liberação de Recursos não Reembolsáveis” são: enquadramento nas normas dos editais e limitação do valor financiado a 80% do total do projeto, devendo o beneficiário apresentar contrapartida equivalente a 20%. Dessa forma, outra crítica em relação ao Fundo era a integralização dessa contrapartida. Até 2015, sua integralização se fazia mediante recursos financeiros depositados na conta do projeto ou em bens e serviços economicamente mensuráveis utilizados na execução do projeto. Entretanto, havia a dificuldade de algumas entidades, principalmente organizações sem fins lucrativos, de integralizar esse montante ou mesmo a sua comprovação financeira, tendo em vista o caráter ainda informal do mercado comercial da cultura, com baixa emissão de nota fiscal.

A adoção do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) permitiu uma certa flexibilização da contrapartida. Por meio do Edital 2017, passou-se a aceitar: moeda corrente, produtos, serviços, cessão de imóvel e/ou espaço, serviços gráficos, custos administrativos, tributos, transporte: pagamento ou cessão de transporte, softwares, alimentação e/ou em hospedagem.

Nessa mesma linha, outra dificuldade de utilização do FEC pelas entidades com menor condição financeira, principalmente grupos voltados a atividades culturais tradicionais ou populares, era a prestação de contas. De acordo com o Entrevistado n. 3:

Trabalhar com a Lei 8 666 em arte e cultura não é fácil, porque ela é pra empresa, né? Ninguém pensava em arte e cultura, então o setor cultural sofre muito com isso, essa questão da norma do uso do dinheiro público. Você acaba tendo que colocar um contador pra fazer essa prestação de contas e aí você diminui o valor do projeto.

O Decreto Estadual 44 341, de 28 junho de 2006, define as áreas artísticas e culturais nas quais os projetos deverão se enquadrar e cria as Câmaras Setoriais Paritárias (CSP), compostas por representantes de entidades públicas e da sociedade civil, sem fins lucrativos, que atuem no campo cultural. O objetivo desta instância é deliberar sobre a análise e seleção dos projetos, segundo critérios técnicos, financeiros e de fomento. Cada câmara se desdobra conforme a área artística e cultural, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1 – Áreas artísticas e culturais contempladas pelo Fundo Estadual de Cultura (FEC)<sup>20</sup>

(Continua)

<b>CÓDIGO</b>	<b>ÁREA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
1	Patrimônio Material e Imaterial	Área que visa à preservação e difusão da memória, dos bens patrimoniais e das tradições, usos e costumes coletivos característicos das diversas regiões do Estado de Minas Gerais.
2	Organização e recuperação de acervos, bancos de dados e pesquisas de natureza cultural	Área que visa à organização, recuperação e conservação de acervos artísticos e documentais de cunho cultural, à elaboração e à manutenção de bancos de dados na área de cultura e ao desenvolvimento e publicação de pesquisas de natureza cultural.

<sup>20</sup> Posteriormente, por meio do Edital de 2016, a Área I também se subdividiu, de forma a separar os recursos para o Patrimônio Imaterial (I-A) e o Material (I-B).

Quadro 2 – Áreas artísticas e culturais contempladas pelo Fundo Estadual de Cultura (FEC)

(Conclusão)

<b>CÓDIGO</b>	<b>ÁREA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
3-A	Circulação e Distribuição	Projetos que envolvem: Exposições, mostras, feiras, teatros, shows, circuitos e festivais culturais.
3-B	Rede de infraestrutura cultural	Área direcionada para projetos de construção, reforma, aquisição de equipamentos e manutenção de espaços culturais no Estado que não envolvam patrimônio imaterial ou material
4	Fomento à produção de novas linguagens artísticas	Área que visa produção e circulação nos segmentos de artes cênicas, artes gráficas, artes visuais, audiovisual, design, literatura, música e performance, voltados para a produção de novas linguagens artísticas que poderá estar em estágio inicial ou em desenvolvimento.
5	Capacitação e Intercâmbio	Área que visa projetos de cursos, oficinas, seminários e debates que contribuam para a formação ou profissionalização de artistas, gestores e agentes culturais no Estado de Minas Gerais, além de projetos que fomentem ações de intercâmbio cultural.

Fonte: MINAS GERAIS, 2006. Elaboração da autora

Os editais anuais definem os requisitos e as condições para a inscrição dos projetos, os critérios de seleção e de acompanhamento e prestação de contas dos projetos aprovados. Os editais informam ainda o montante de recursos que serão disponibilizados e a repartição entre as áreas definidas, tendo se observado, ao longo do período de implementação do mecanismo, contingenciamentos anuais. De posse dos fundamentos legais do FEC, é possível verificar seu desempenho mediante a análise dos dados quantitativos.

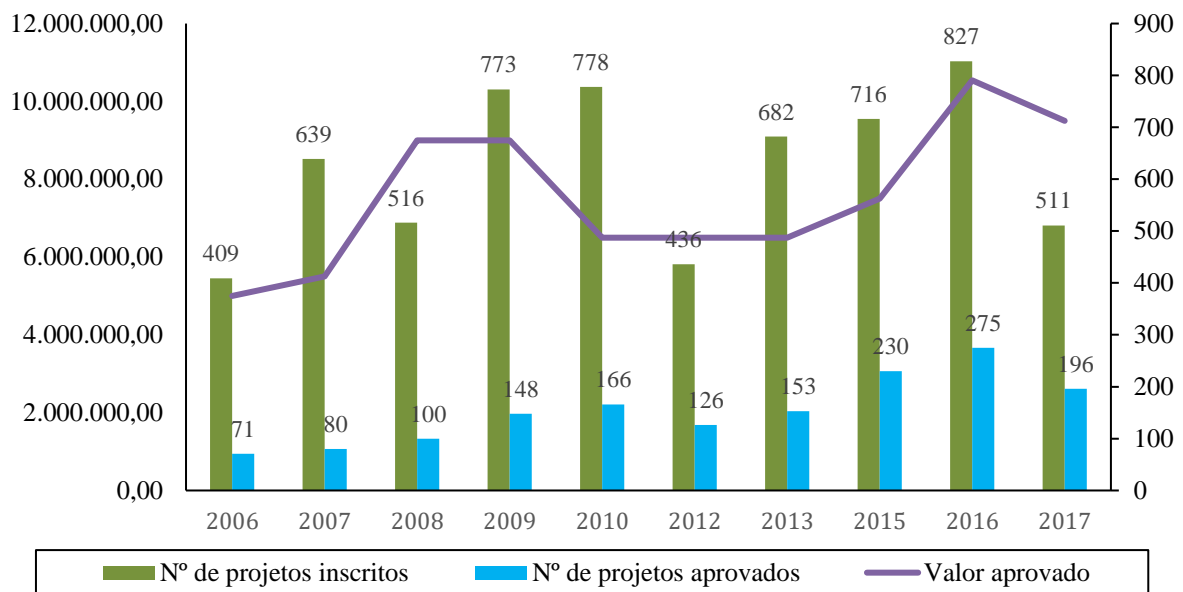
## 6.2 Análise de Desempenho do Fundo Estadual de Cultura no Período 2006 a 2017

O Gráfico 7 ilustra o crescimento do número de projetos inscritos no FEC e o volume de recursos aprovados no período analisado. Percebe-se que a demanda, vislumbrada pelo número de projetos inscritos, é crescente ao longo do período, e é bem superior ao que é, de fato, atendido. Contudo, destaca-se uma demanda aparentemente menor nos anos de 2008, 2012 e 2017<sup>21</sup>. A média de aprovação ou de atendimento de projetos no período não chega a 25% da demanda. Analisando esse valor apenas nos últimos anos, 2012 a 2017, essa média passa para, aproximadamente, 31,21%, o que ainda pode ser considerado um percentual muito

<sup>21</sup> Neste último, a queda dos projetos inscritos e aprovados está relacionada à adoção da plataforma de inscrição online. Com isso, alguns proponentes não conseguiriam apresentar seus projetos dentro do prazo ou tiveram dificuldade em se familiarizar com a nova plataforma em tempo hábil.

baixo. Esse precário atendimento da demanda está relacionado ao baixo volume de recursos disponibilizado pelo governo estadual desde a criação do FEC. Este montante variou de R\$ 5,00 milhões a R\$ 10,54 milhões anuais no período.

Gráfico 7 – Número de projetos inscritos, aprovados e valor aprovado – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2006-2017<sup>22</sup>



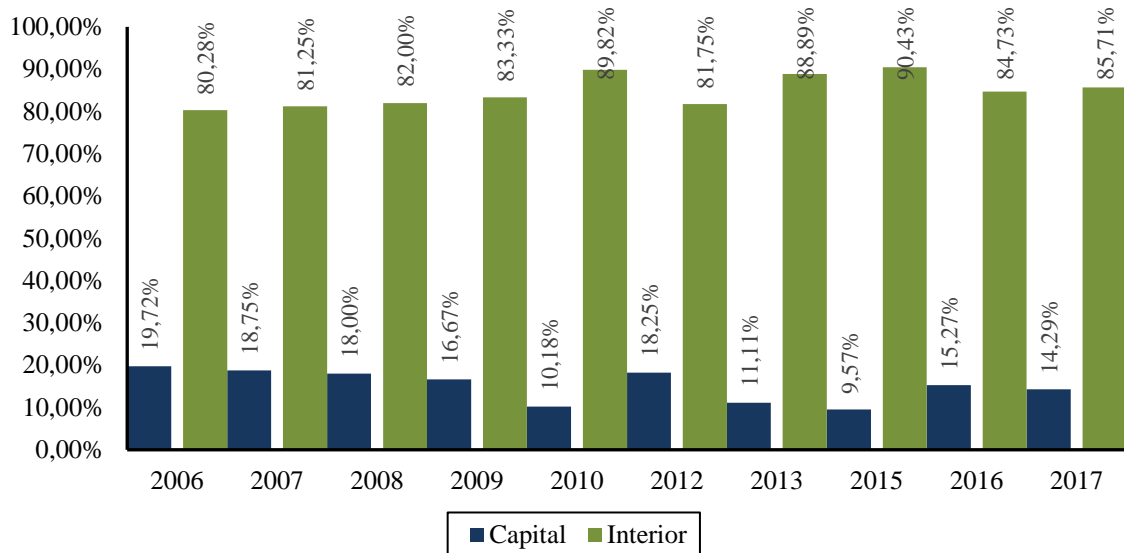
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG, 2018.

A distribuição territorial dos projetos aprovados, quanto ao município de origem, revela que o percentual de realização dos projetos é particularmente importante no interior do estado, como orienta a legislação do Fundo, somando em média 85,7% dos projetos executados no período de 2006 a 2017. Observa-se uma participação decrescente da capital na execução dos projetos, cuja média foi de 18,8% nos três primeiros anos, e de 13,0% de 2015 a 2017. Essa tendência demonstra que esse mecanismo de fomento, dentro de seus limites orçamentários, vem alcançando parte dos objetivos para os quais foi criado, ou seja, o de incentivar os projetos culturais no interior do Estado apoiando a descentralização dos recursos.

<sup>22</sup> Não houve publicação do Edital do FEC nos anos de 2011 e 2014.



Gráfico 8 – Percentual de projetos aprovados por capital e interior – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2006-2017

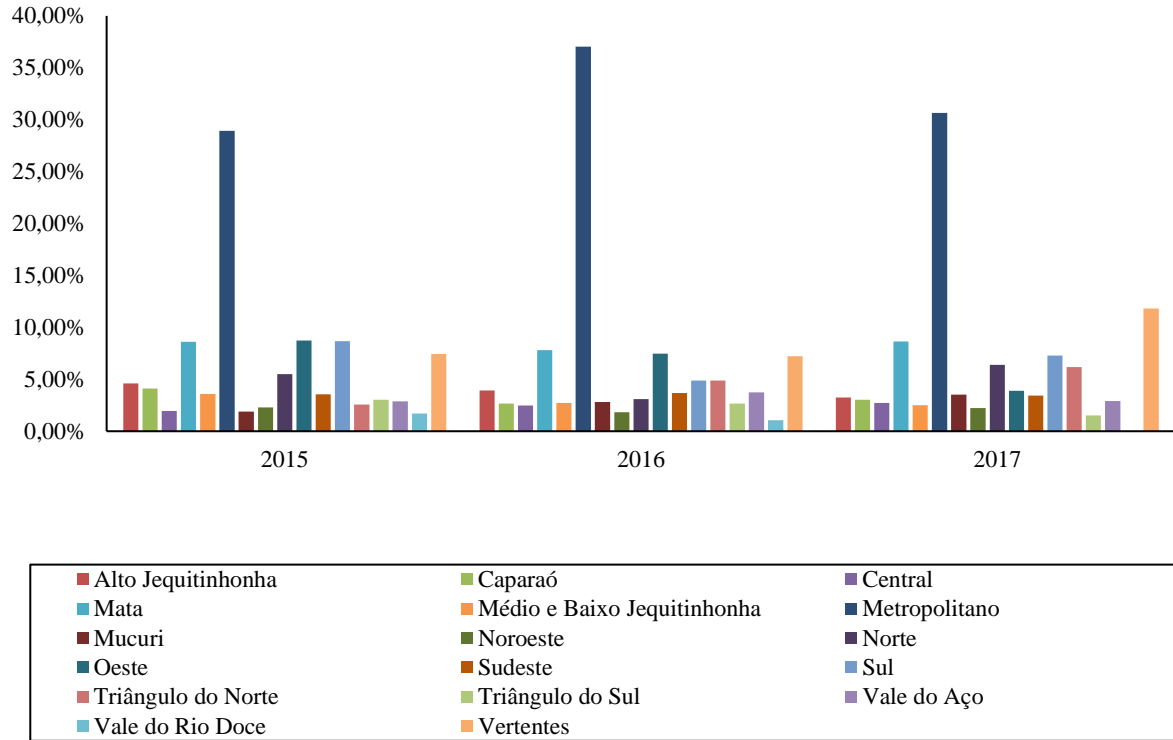


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG, 2018.

A análise da distribuição dos recursos por território de desenvolvimento, segundo o Gráfico 9, apoia a constatação da descentralização dos recursos disponibilizados para o atendimento da demanda do interior do estado, embora ainda indique a prevalência da região Metropolitana. Nos três últimos anos de exercício do FEC, de 2015 a 2017, esse território, que inclui a capital do estado, foi o maior beneficiário, respondendo em média por 32,55% dos recursos.

Em segundo lugar estão os territórios de Vertentes, seguido por Mata, Sul e Oeste. Esses quatro territórios respondem, em média, por 8,83%, 8,36%, 6,95% e 6,69% dos recursos aprovados, respectivamente e, em conjunto, somam aproximadamente 31% do total de recursos. Apesar disso, com exceção do território do Vale do Rio Doce, que não possui nenhum projeto aprovado em 2017, o restante dos territórios aparece de forma regular no período de análise.

Gráfico 9 – Distribuição recursos aprovados por território de desenvolvimento – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” (%) – Minas Gerais – 2015-2017<sup>23</sup>

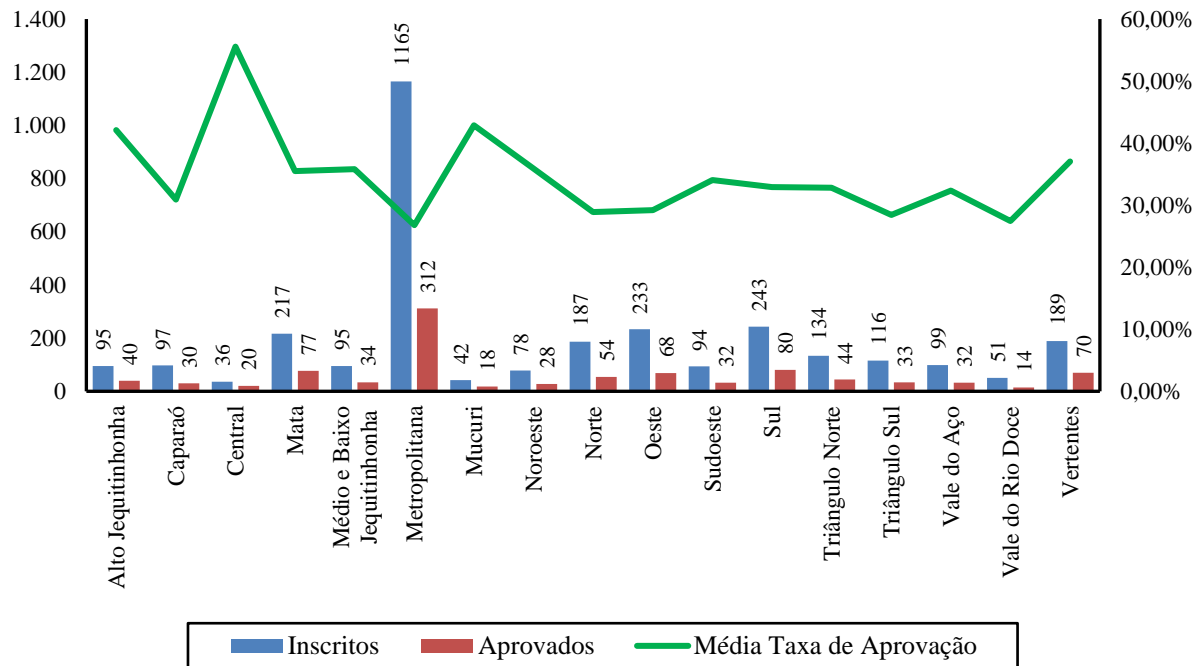


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG.

Por meio do Gráfico 10 é possível visualizar o montante de projetos inscritos e aprovados e atestar que os territórios supracitados, que possuem a maior parcela de recursos aprovados, são também aqueles que concentram a maior parte da demanda. No entanto, a partir da “linha cinza”, que expressa a taxa média de aprovação dos projetos, nos anos de 2012 a 2017, é possível averiguar a iniciativa das Câmaras Setoriais Paritárias (CSP) para descentralização dos recursos, priorizando as Regiões do Alto Jequitinhonha, Médio e Baixo Jequitinhonha, Central, Mucuri e Sudoeste. Nesse sentido, como ressaltado, na seção de análise da LEIC, é mister destacar a necessidade de ações voltadas à capacitação dos agentes culturais no interior, bem como de divulgação do Fundo Estadual de Cultura e sua correta utilização nessas regiões.

<sup>23</sup> Optou-se por apresentar os dados de 2015 a 2017 para melhor visualização.

Gráfico 10 – Soma de projetos inscritos, aprovados e a proporção entre projetos aprovados e inscritos, por território de desenvolvimento – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2012-2017

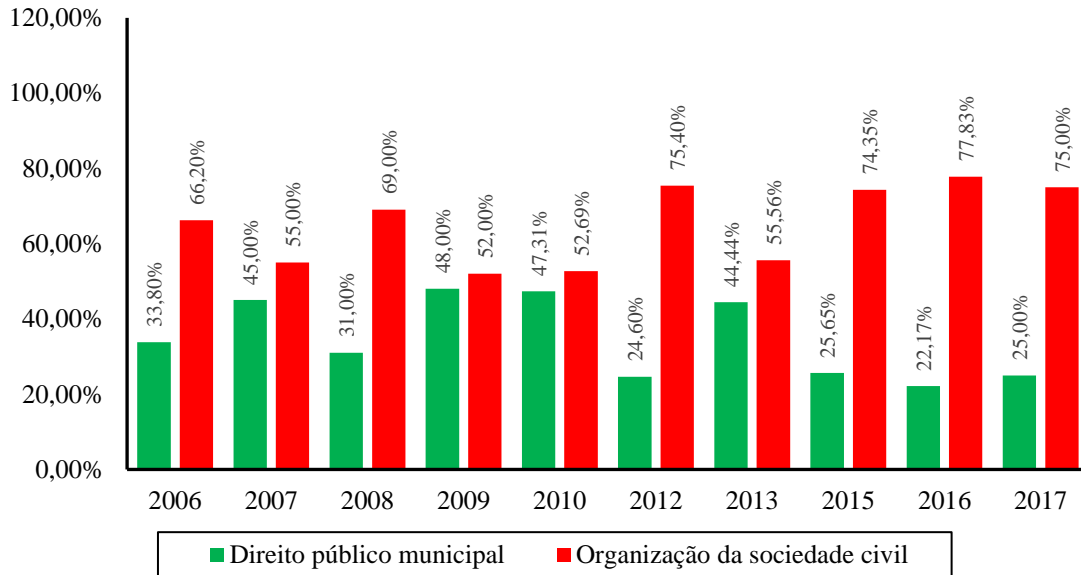


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG.

Em relação à natureza jurídica dos proponentes do FEC, conforme o Gráfico 11, verifica-se uma maior participação de projetos realizados por pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que responde em média por 65,3% dos projetos, no período de 2006 a 2017. As entidades de direito público respondem, em média, por 34,7% da demanda. Apesar do limite máximo de 50% para a realização de projetos das entidades de direito público, percebe-se que este percentual nunca foi alcançado, mostrando o protagonismo da demanda cultural das organizações de direito privado sem fins lucrativos.

A nomenclatura “Organizações da Sociedade Civil – OSC” passa a ser adotada apenas a partir do edital de 2016 (conforme disposto no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC). Para facilitar a análise dos dados, os proponentes foram classificados como Direito Público Municipal ou OSC em todo o período.

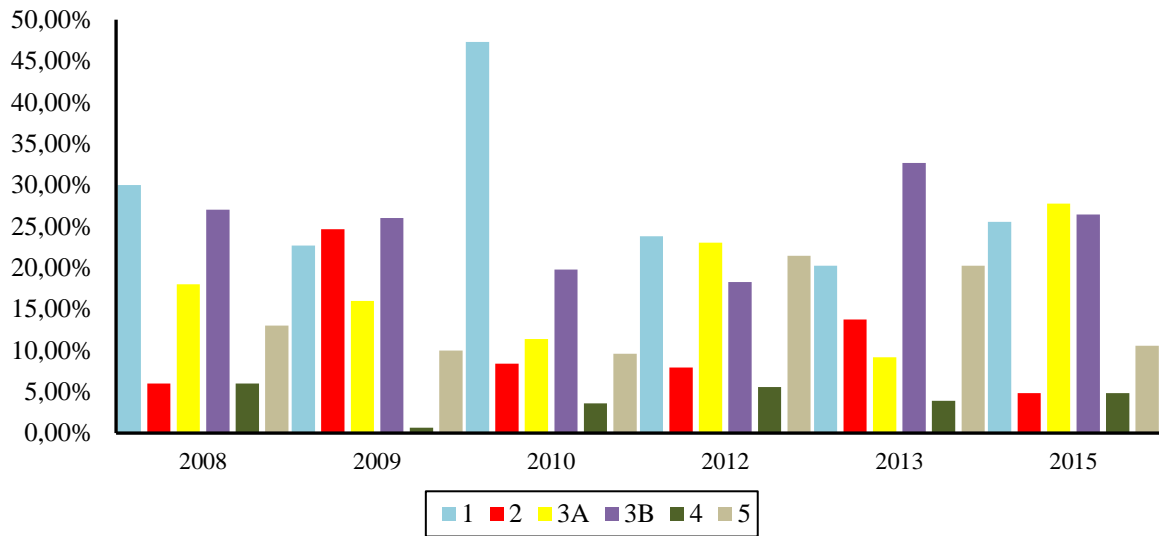
Gráfico 11 – Percentual de projetos aprovados por natureza jurídica do proponente – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – 2006-2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG, 2018.

Por fim, a análise da distribuição dos projetos, segundo as áreas culturais, indicou que todas elas foram contempladas pelo FEC, embora em proporções diferenciadas. No período de 2008 a 2015 destacaram-se a área do Patrimônio Cultural (sem distinção entre material e imaterial), Circulação e Distribuição e Rede de Infraestrutura Cultural. A área de Capacitação e Intercâmbio também obteve uma participação importante, especialmente nos anos de 2012 (21,43%) e 2013 (20,6%). A performance dessas áreas continuou importante nos anos de 2016 e 2017, com uma participação maior das áreas de Circulação e Distribuição, Rede de Infraestrutura Cultural e Patrimônio Material. As áreas de Fomento à Pesquisa de Linguagem Artística, e Organização e Recuperação de Acervos, Banco de dados e Pesquisas de natureza cultural são as que menos aprovaram projetos ao longo de todo o período (Gráfico 12a e 12b).

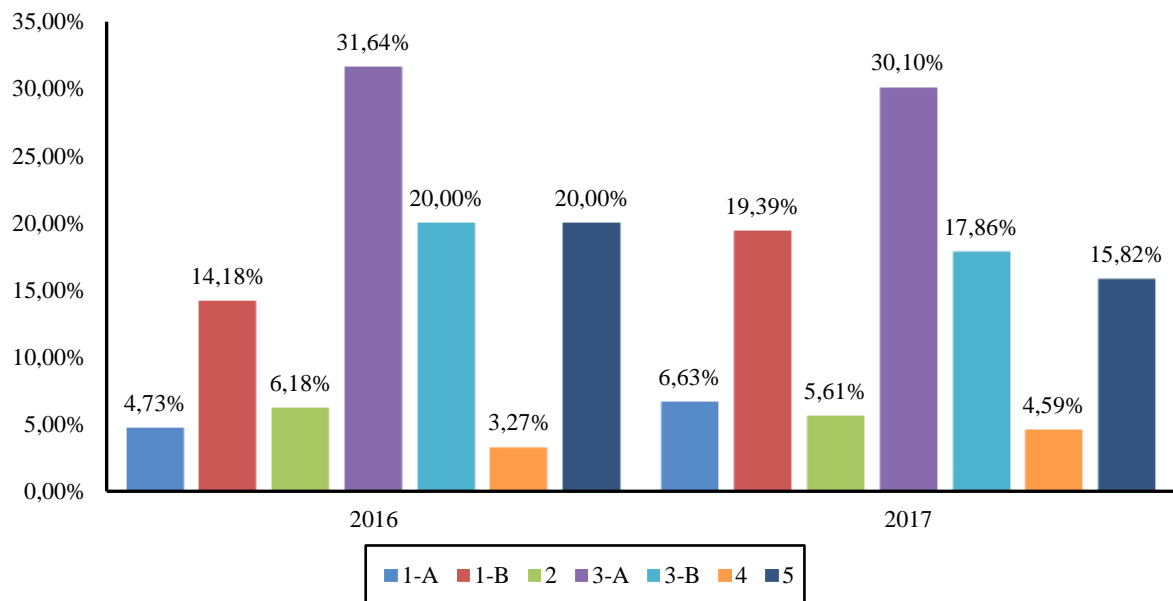
Gráfico 12 a – Percentual de projetos aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG, 2018.

Notas: (1) Áreas Culturais: 1- Patrimônio Material e Imaterial; 2- Organização e Recuperação de Acervo, banco de dados e pesquisas de natureza cultural; 3-A Circulação e distribuição; 3-B Rede de infraestrutura cultural; 4- Fomento à pesquisa de linguagem artística; 5- Capacitação e Intercâmbio. (2) Tendo em vista que os editais de 2006 e 2007 traziam as áreas culturais de distribuição/circulação e rede de infraestrutura cultural agrupadas no código 3, optou-se por excluir estes anos, concentrando-se naqueles que traziam a divisão “3-A” e “3-B”.

Gráfico 12 b – Percentual de projetos aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2016-2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG, 2018.

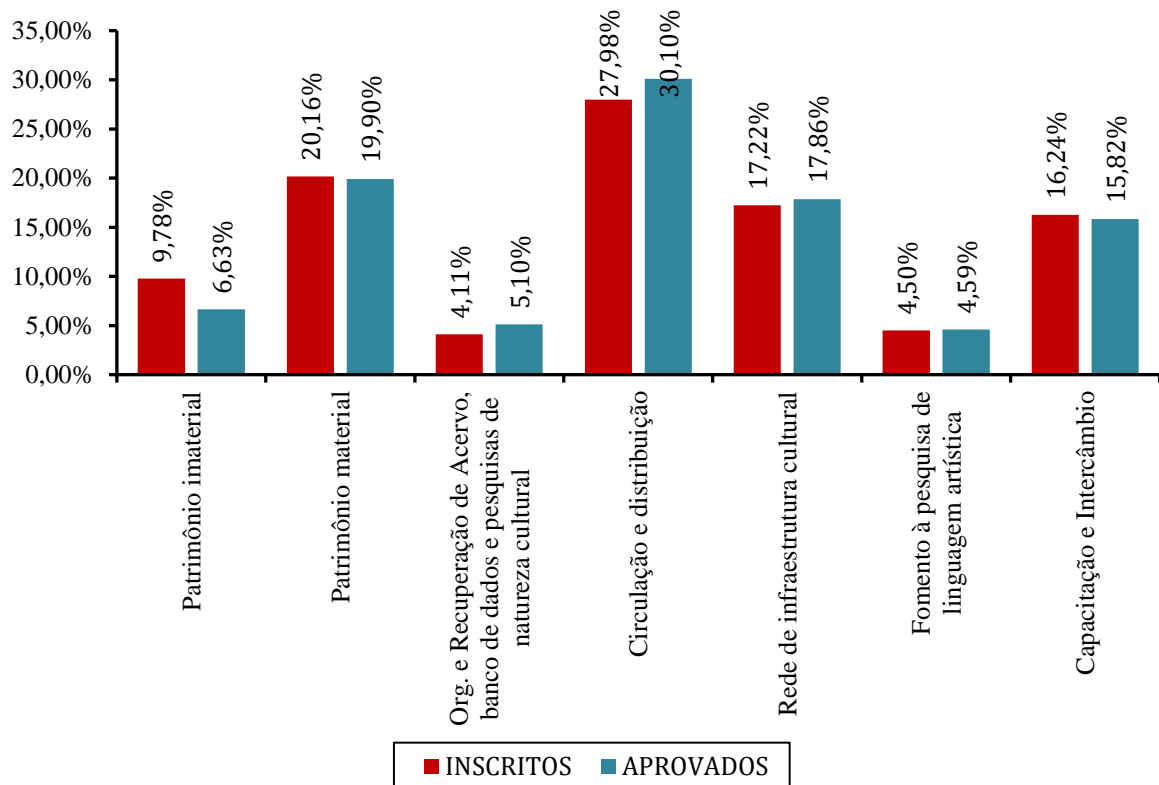
Notas: Áreas Culturais: 1-A Patrimônio Imaterial; 1-B Patrimônio Material; 2- Organização e Recuperação de Acervo, banco de dados e pesquisas de natureza cultural; 3-A Circulação e distribuição; 3-B Rede de infraestrutura cultural; 4- Fomento à pesquisa de linguagem artística; 5- Capacitação e Intercâmbio.

O Gráfico 13 compara os projetos inscritos e aprovados do Edital 2017, por área cultural, sendo possível verificar a proporcionalidade entre a demanda e os projetos apoiados pelo FEC, com exceção do Patrimônio Imaterial, que no ano em análise, teve uma aprovação reduzida comparativamente ao percentual de projetos inscritos.

A análise do perfil dos projetos aprovados pelo FEC demonstra o atendimento das áreas culturais que possuem baixo apoio do mercado, via incentivo fiscal, como preservação do Patrimônio Material e Imaterial, Criação e Organização de banco de dados, bem como manutenção de Infraestrutura Cultural. Complementando esse argumento, o Entrevistado n. 4 afirma:

Eu acredito que o Fundo tem a possibilidade de distinguir entre projetos de cultura popular, por exemplo, projetos que tem um apelo menor de mercado, projetos que são, por exemplo, de desenvolvimento de linguagem, experimentação de linguagem, projetos de criação [...].

Gráfico 13 – Percentual de projetos inscritos e aprovados por área cultural – modalidade “liberação de recursos não reembolsáveis” – Minas Gerais – 2017



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Fundo Estadual de Cultura da SEC/MG.

A análise de desempenho do FEC indica um exercício crível desse mecanismo de incentivo com o atendimento de parte de seus objetivos definidos pela legislação que o instituiu e regulamentou. Os aspectos positivos dizem respeito ao apoio expressivo dos projetos do interior relativamente à capital e à cobertura das diversas áreas de atividades culturais, que possuem baixo atendimento pela LEIC. Embora seja possível atestar uma relativa descentralização da distribuição de recursos do Fundo, cabe destacar ainda a importância maior da região Metropolitana como beneficiária desses recursos. Como limites do FEC, destacam-se ainda: (i) o baixo volume de recursos orçamentários destinados ao FEC, submetido a constantes contingenciamentos; (ii) a dificuldade de integralização da contrapartida pelas organizações sem fins lucrativos; (iii) o rigor da prestação de contas; e (iv) a impossibilidade de participação de pessoas físicas e coletivos sem fins lucrativos que não se enquadram dentro classificação de “organizações sem fins lucrativos”, diminuindo seu alcance.

Nesse sentido, a Lei 22 944/2018 traz como principal contribuição o aumento de recursos para o Fundo, mas também, faz alguns ajustes nesse mecanismo, atendendo as demandas da classe artístico-cultural mineira. Nesse sentido, cabe avaliar as expectativas de utilização do FEC em virtude das mudanças na dinâmica de financiamento das atividades artísticas e culturais definidas pela Lei 22 944/2018 que institui o Sistema Estadual de Incentivo à Cultura.

## **7 ANÁLISE DA LEI ESTADUAL 22 944/2018**

Nesta seção foi analisada a Lei 22 944/2018, bem como o Decreto 47 427, promulgado no dia 18 de junho de 2018, que regulamenta o Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC) de Minas Gerais. Mais uma vez, salienta-se que este trabalho permeia o campo das expectativas e possíveis desafios de implementação da lei em questão.

### **7.1 Aspectos Gerais**

A Lei Estadual 22 944, promulgada no dia 15 de janeiro de 2018, tem como principais objetivos instituir o Sistema Estadual de Cultura (SEC), o Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC) e a Política Estadual de Cultura Viva de Minas Gerais. A norma foi antecedida de várias discussões e eventos promovidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), com participação expressiva de especialistas, gestores, produtores, artistas e técnicos da área cultural. Entre 2015 e 2016, foi realizado o Fórum Técnico Plano Estadual de Cultura, que buscou soluções para redesenhar os mecanismos de incentivo à cultura no Estado. No total, foram realizados 12 encontros regionais nos diversos territórios de desenvolvimento do estado. Em 2017, foi realizado debate público com o tema “Organização do Sistema Estadual de Cultura, novo marco regulatório para seu financiamento e Política Cultura Viva em Minas Gerais”. Como resultado dos debates e propostas apresentadas, é elaborado, em julho de 2017, o Plano Estadual de Cultura (PEC), instrumento que prevê diretrizes e metas para o setor durante os próximos dez anos e que dispõe, em um de seus quatro eixos, sobre o Sistema de Financiamento à Cultura do estado (SIFC).

Nessas discussões, e na formulação do próprio Plano Estadual, foi reiterada a necessidade de maior aporte de recursos ao FEC. A análise realizada sobre a experiência do Fundo, no período de 2006 a 2017, indica a sua consolidação como mecanismo de financiamento à cultura no estado de Minas Gerais, apesar da limitada disponibilidade de recursos orçamentários. Além do baixo montante destinado ao financiamento dos projetos definido em editais anuais, esse encontra-se, frequentemente, exposto ao contingenciamento dos recursos. Os dados indicam que o volume de recursos aplicados no período foi de R\$ 7,7 milhões anuais em média. Essa limitação orçamentária tem estimulado um movimento crescente de demandas de ampliação dos recursos do FEC desde as mobilizações de atores artísticos e culturais e nas reuniões de Conselho Estadual de Política Cultural do Estado de Minas Gerais (CONSEC).



Pode-se dizer que todo esse processo culminou com a aprovação da Lei 22 944/2018 que propõe mudanças sobre os dois principais mecanismos de incentivo à cultura de Minas Gerais, com a criação do SIFC. Além dessa importante alteração, vale frisar que a lei em questão, ao regulamentar o Sistema Estadual de Cultura (SEC), vem cumprir determinações da Constituição da República (Art. 216-A) e da Constituição do Estado (Art. 207). Com isso, o estado conclui sua adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC), compilando todos os pilares exigidos.

A lei ainda regulamenta a Política Estadual de Cultura Viva, de modo a reconhecer como pontos de cultura as iniciativas de pessoas, grupos ou coletivos culturais, formais e informais, que atuam na promoção dos direitos culturais dos mineiros, mas que, historicamente, sempre encontraram dificuldades para acessar os mecanismos de fomento estatais. O intuito dessa medida é desburocratizar procedimentos e facilitar os processos de repasse de recursos para o fortalecimento das iniciativas culturais de base comunitária em Minas Gerais.

## **7.2 Sistema de financiamento à cultura e o fortalecimento do Fundo Estadual de Cultura (FEC)**

A criação do SIFC institucionaliza a complementaridade entre os mecanismos de financiamento à cultura de Minas Gerais. O apoio financeiro do sistema, de acordo com Art. 7º, da Lei 22 944/2018, poderá se dar por meio dos seguintes mecanismos, entre outros:

- I – Tesouro Estadual;
  - II – Fundo Estadual de Cultura – FEC;
  - III – Incentivo Fiscal à Cultura – IFC.
- § 1º – Para o aporte de recursos provenientes do Tesouro Estadual, a Secretaria de Estado de Cultura – SEC – publicará editais para premiações, ajudas de custo ou outras modalidades de repasse de recursos (MINAS GERAIS, 2018).

Na prática, a criação desse sistema implica, entre outros aspectos: (i) unificação das áreas culturais de enquadramento dos projetos<sup>24</sup>; (ii) criação de Comissão única (Comissão

---

<sup>24</sup> De acordo com Art. 6º, da Lei 22 944/2018, o Siefc, por meio do Sistema de Financiamento à Cultura – SIFC – apoiará financeiramente projetos de caráter prioritariamente cultural relacionados à produção, pesquisa e documentação, publicações técnicas, seminários, cursos e bolsas de estudos, novas mídias, concursos, mostras, circulação, eventos, feiras, festivais, aquisição de acervo, intercâmbio e residências artístico-culturais em cada um dos seguintes segmentos:

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, numismática e congêneres; IV – música; V – literatura, obras informativas, obras de referência, revistas e congêneres; VI – preservação e restauração do patrimônio material, inclusive o arquitetônico,

Paritária Estadual de Fomento e Incentivo à Cultura de Minas Gerais (Copefic) responsável pela análise e seleção dos projetos, nas duas modalidades de financiamento; e (iii) possibilidade de repasse de recursos do Incentivo Fiscal à Cultura (IFC) ao FEC.

### 7.2.1 Aumento de recursos para o Fundo Estadual de Cultura (FEC)

A criação do sistema de financiamento traz a previsão de que, no mínimo, 35% do valor total do incentivo do contribuinte da renúncia fiscal seja repassado ao FEC: “A opção pelo IFC implica a concordância do incentivador em repassar ao FEC a cota de, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) do valor total do incentivo, de uma única vez ou em parcelas, por meio de DAE específico, observados os limites previstos nos Arts. 28 e 30” (MINAS GERAIS, 2018). A criação desse mecanismo diminui os recursos disponíveis para o IFC, o que pode comprometer a produção cultural que se utiliza da renúncia fiscal. Portanto, o Art. 30, § 1º e § 2º, da lei em questão, prevê a possibilidade de aumento do teto, passando de 0,30% para 0,40% da receita líquida anual do ICMS:

§ 1º – O percentual previsto no caput poderá alcançar até 0,40% (zero vírgula quarenta por cento), desde que atendidos o disposto no art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e as seguintes condições, cumulativamente:

I – tenha havido superávit nos balanços orçamentários dos dois exercícios anteriores à elaboração da proposta de orçamento;

II – tenha havido crescimento real da receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria no exercício anterior e nos meses que antecederem a elaboração da proposta de orçamento;

III – a proposta de orçamento preveja:

a) crescimento real da receita de impostos, taxas e contribuições de melhoria;

b) equilíbrio entre as receitas e as despesas.

§ 2º – A proposta de aumento do percentual de renúncia de receita do ICMS para atender ao disposto nos arts. 28 e 29 será submetida pela SEC ao Governador, que sobre ela decidirá, ouvida a SEF (MINAS GERAIS, 2018).

Entretanto, como se observa, existe uma série de requisitos para o aumento do teto fiscal e o período de crise pelo qual vive o estado torna pouco factível o alcance desses critérios. Além do valor total do incentivo a que se refere o art. 29, o contribuinte incentivador repassará ao FEC, a título de contrapartida, recursos próprios. A integralização da contrapartida da renúncia fiscal sempre foi considerada um gargalo, tendo em vista a não integralização pela

---

o paisagístico e o arqueológico; VII – preservação e valorização do patrimônio imaterial, inclusive culturas tradicionais, populares, artesanato e cultura alimentar; VIII – centros culturais, bibliotecas, museus, arquivos e outros espaços e equipamentos culturais; IX – áreas culturais integradas;

empresa ou mesmo o seu fornecimento em serviços, bens ou outras formas que não por desembolso monetário. A partir da nova lei, a integralização da contrapartida<sup>25</sup> só será aceita em recursos financeiros, sendo o seu cálculo feito mediante a distinção dos projetos da categoria 1, de interesse social, e categoria 2, de caráter mercadológico, conforme a classificação dada pelo Art. 34, inciso I e II:

I – Categoria 1, que abrange os projetos de cidadania cultural e de desenvolvimento de novas linguagens, conforme as definições constantes na Lei 22 627, de 2017, que não apresentem nenhuma das características previstas no inciso II;

II – Categoria 2, que abrange os projetos culturais que apresentem uma ou mais das características seguintes:

- a) nome do incentivador ou de seus produtos vinculados ao título do projeto ou do evento;
- b) realização do projeto condicionada à comercialização exclusiva de produtos do incentivador;
- c) projetos em que haja distribuição ou comercialização de produtos que veiculem marcas do incentivador durante sua realização;
- d) alteração da proposta original de abrangência geográfica para atender localidades definidas pelo incentivador;
- e) projetos cujo acesso seja pago com valor acima de 10 (dez) Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – Ufemgs (MINAS GERAIS, 2018).

Dessa forma, as contrapartidas, com essa nova classificação, passam a ser as seguintes, conforme dispõe o Art. 35, inciso I e II<sup>26</sup>:

I – para o IFC de projetos culturais da Categoria 1:

- a) 1% (um por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso I do § 1º do art. 28;
- b) 3% (três por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso II do § 1º do art. 28;
- c) 5% (cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso III do § 1º do art. 28;

II – para o IFC de projetos culturais da Categoria 2:

- a) 5% (cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso I do § 1º do art. 28;
- b) 15% (quinze por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso II do § 1º do art. 28;
- c) 25% (vinte e cinco por cento), para o incentivador que se enquadrar no inciso III do § 1º do art. 28.

<sup>25</sup> Ao deixar de repassar ao FEC, no prazo estabelecido, total ou parcialmente, o valor correspondente à contrapartida financeira do incentivador, relativa ao incentivo na modalidade IFC, será aplicada multa de 200% (duzentos por cento) do valor que deixou de ser repassado;

<sup>26</sup> O enquadramento dos incentivadores, conforme o porte da empresa, manteve-se ao que era estabelecido na LEIC 2008.

Parágrafo único – Aos projetos provenientes de empreendedores culturais estabelecidos em município do Estado que não o Município de Belo Horizonte aplica-se um redutor de 50% (cinquenta por cento) do valor da contrapartida obrigatória prevista neste artigo (MINAS GERAIS, 2018).

O redutor de 50% de contrapartida aos projetos do interior e a diferenciação de categoria do perfil projetos, dentro da renúncia fiscal, criam alguns incentivos para aqueles projetos que potencialmente não teriam captação e faz com que outros projetos tenham um custo maior para as empresas. Caso elas ainda optem por patrociná-los, o custo será repassado ao fundo, funcionando como uma “compensação”.

Além dos recursos financeiros repassados ao FEC, e outros determinados na Lei 22 944/2018, o FEC passa a contar com 5% do lucro líquido da Loteria do Estado de Minas Gerais (Lemg) (MINAS GERAIS, 2018) e dos recursos da dívida ativa. O contribuinte com crédito tributário inscrito em dívida ativa poderá quitar a dívida com o desconto de 25% (vinte e cinco por cento) caso apoie financeiramente o FEC. De acordo com o Art. 26, § 2º e § 3º, o repasse será feito:

I – 75% (setenta e cinco por cento) serão recolhidos por meio de Documento de Arrecadação Estadual – DAE –, observada a legislação sobre o pagamento de tributos estaduais;

II – 25% (vinte e cinco por cento) serão repassados diretamente pelo contribuinte incentivador ao FEC, observadas, ainda, outras condições estabelecidas em regulamento.

§ 3º – Os valores repassados ao FEC serão destinados ao financiamento dos projetos culturais aprovados em seleção pública de projetos inscritos na modalidade não reembolsável (MINAS GERAIS, 2018).

O repasse do crédito tributário da dívida ativa ao FEC torna o processo menos burocrático e mais efetivo. Antes da mudança, caso a empresa optasse por usufruir do benefício fiscal, mediante apoio a projetos culturais, deveria haver um projeto previamente aprovado para patrocinar. Isso gerava transtornos, tendo em vista o envolvimento de um terceiro, no caso um produtor cultural, para que ele apresentasse um projeto e se aprovado, a possibilidade de utilização desse projeto para captação de recurso. Outro problema residia no fato de que algumas dessas empresas interrompiam o pagamento das parcelas do patrocínio. Após pactuarem o incentivo a determinado projeto, advoga-se que estas quitavam apenas a quantidade de parcelas suficientes para ter a certidão negativada, deixando de pagar as demais, o que tornava o projeto inexecutável.

## 7.2.2 Novas modalidades de financiamento

O marco legal mantém a modalidade de “Financiamento Reembolsável” e institui três novas modalidades de financiamento dentro da função programática de “Liberação de Recursos Não Reembolsáveis”, ampliando o acesso a pessoas físicas e a pessoas jurídicas de direito privado. Elas são as seguintes:

No exercício de sua função programática, o FEC fará repasses nas seguintes modalidades:

I – Premiação, que consiste no apoio financeiro a pessoas físicas por suas ações e seus projetos no campo da cultura;

II – Termo de Compromisso Cultural, que consiste no apoio financeiro a pessoas jurídicas de direito privado para ações e projetos culturais da Política Estadual de Cultura Viva;

III – Repasse a Municípios, que consiste no apoio financeiro a municípios e instituições de direito público municipal, que se dará por meio de repasses aos Fundos Municipais de Cultura, preferencialmente, ou por meio de convênio, limitada a 35% (trinta e cinco por cento) do montante estabelecido para o FEC no período (MINAS GERAIS, 2018).

A criação de premiações<sup>27</sup>, além de permitir a participação das pessoas físicas, também é uma das formas de se tornar a prestação de contas menos rigorosa. O Art. 69 do Decreto 47 427/2018, que dispõe sobre a prestação de contas dessa modalidade, tem a seguinte redação: “[...] a prestação de contas compreenderá apenas a comprovação de realização do produto, bem ou ação cultural, conforme previsto no plano de trabalho e estabelecido pelo instrumento de pactuação, bem ou ação cultural”. Dessa forma, a comprovação de que a ação cultural foi executada pode ser realizada mediante a apresentação de fotos, vídeos e etc., tornando-a menos rigorosa.

O segundo tipo de modalidade – “Termo de Compromisso Cultural” – ao abarcar ações e políticas voltadas à Política Estadual de Cultura Viva passa a atender além de organizações sem fins lucrativos, grupos ou coletivos informais não constituídos juridicamente e que não tenham finalidades lucrativas. Assim, além de regulamentar a Política Estadual de Cultura Viva, a Lei 22 944/2018 prevê mecanismos, institucionalizados dentro do FEC, para os grupos culturais cadastrados nesta política.

---

<sup>27</sup> De acordo com Art. 28 do Decreto 47 427/2018, o valor distribuído a título de premiação não poderá exceder a 20% (vinte por cento) do orçamento do FEC para o exercício financeiro, não podendo cada prêmio concedido ser superior a quinze mil Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais (Ufemgs).

Na mesma linha da “Premiação”, o “Termo de Compromisso Cultural” também permite a facilitação da prestação de contas. De acordo com o § 3º do Art. 51, da Lei 22 944/2018:

Sem prejuízo da fiscalização de competência dos órgãos de controle interno e externo e em observância à legislação vigente, a SEC, por meio de regulamento, implementará as normas de cumprimento do Termo de Compromisso Cultural de que trata o § 2º e os procedimentos operacionais para elaboração, formalização e divulgação das prestações de contas, que serão simplificadas e fundamentadas na apresentação dos resultados físicos previstos no referido termo (MINAS GERAIS, 2018).

Além da prestação de contas rigorosa, outra crítica quanto ao funcionamento do FEC era a dificuldade de integralização da contrapartida, no montante de 20%, principalmente para as organizações sem fins lucrativos. Portanto a redação dada pela lei em questão, em seu Art. 19, inciso II, flexibiliza a exigência de contrapartida para as modalidades (i) e (ii) que poderá ser integralizada em recursos financeiros ou não, conforme as normas específicas estabelecidas em regulamento. Com isso, ao invés de estabelecer um valor único de contrapartida, será possível estipular esse percentual de acordo com as características do proponente.

### **7.2.3 Redução da parcela de recursos destinada às prefeituras**

Para que essas mudanças possam ser implementadas, será necessário a ampliação de recursos para as pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Nesse sentido, o limite de recursos destinados às entidades de direito público (vedado o apoio a órgão ou entidade da administração pública direta e indireta, a nível estadual e federal) passou de 50% para 35% (modalidade III). Mesmo com essa redução, ainda existem fortes críticas em relação ao uso dos recursos do FEC para atender prefeituras, diminuindo o montante disponível para os demais proponentes e o risco existente de utilização desse mecanismo para beneficiar aquelas que são coligadas à base do governo.

Entretanto, como explica o Entrevistado n. 1:

É importante fomentar também as secretarias municipais, e os fundos de cultura têm essa importância porque você tá fomentando uma política pública municipal também. Então há esse interesse de repassar um recurso ‘pras’ prefeituras. Tem pessoas que demonizam um pouco, mas o estado também deve estimular a política cultural nos municípios. Além disso as prefeituras

têm a contrapartida, tem que ter um investimento da prefeitura com recursos próprios.

A modalidade de repasse de recursos aos municípios, de acordo com a legislação, dar-se-á por meio de convênios ou, preferencialmente, mediante repasse aos Fundos Municipais de Cultura, mantendo-se a exigência de contrapartida financeira no percentual de, no mínimo, 20% (vinte por cento) do valor total do projeto.

Ao regulamentar o Sistema Estadual de Cultura, a nova lei cria possibilidades para que esse tipo de financiamento ocorra, o que justificaria a redução do limite de 50%, sendo compensada pela instituição do repasse fundo a fundo. Entretanto, a não aprovação da lei federal que regulamenta o SNC e que define como ocorrerá a sua articulação com os demais sistemas estaduais ou municipais, bem como a não edição da lei estadual que regulamenta a vinculação de 0,5% da receita tributária líquida do orçamento estadual para à cultura<sup>28</sup>, inviabiliza o efetivo repasse fundo a fundo.

#### 7.2.4 Criação de editais setoriais e regionalizados

Outra proposta da Lei n. 22 944/2018, no sentido de ampliar o acesso ao Fundo, é a possibilidade de criação de editais setoriais e regionalizados, para a modalidade de “Premiação” e “Termo de Compromisso Cultural. Para tanto, o calendário de editais do FEC, com essas características, será estabelecido pela SEC anualmente. De acordo com o seus Art. 20, § 1º e § 2º e Art. 21:

§ 1º – Em cada edital do FEC, a SEC poderá estabelecer critérios que atendam às especificidades dos segmentos culturais e das regiões contempladas.

§ 2º – O processo público de seleção poderá ser lançado periodicamente pela SEC, atentando, sempre que possível, para que sejam contempladas as diversas regiões do Estado.

O intuito de se criar esses editais discriminados por segmento ou região é realizar uma concorrência mais “justa”. Ao invés, por exemplo, de um produtor cultural do Alto Jequitinhonha concorrer com outro produtor da Região Metropolitana, ele “competirá” entre os seus pares, seja em relação à área cultural ou região a que está inserido. Viabilizar esse processo

---

<sup>28</sup> O Art. 89 da Lei 22 627/2017, que institui o Plano Estadual de Cultura, traz como meta a regulamentação do § 6º do art. 216 da Constituição da República, que faculta aos Estados vincular a fundo estadual de fomento à cultura até 0,5% (zero vírgula cinco por cento) de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, tendo como meta a regulamentação até o fim do primeiro ano de vigência deste plano.

implica na realização de um mapeamento das demandas que não são atendidas por outras fontes de recursos e abrir um edital específico para cada uma dessas manifestações, como a criação de um edital para culturas tradicionais, manutenção de entidades artísticas, setor circense, festivais e etc.

Nesse sentido, a dificuldade desse tipo de mapeamento reside na insuficiente coleta de dados e criação de indicadores para o setor cultural, não apenas em Minas Gerais, mas no Brasil como um todo e ainda, a baixa divulgação dos mecanismos disponíveis para o financiamento à cultura. Ao encontro dessa afirmação a Entrevistada n.2 salienta:

Nos últimos editais a gente tem feito reserva, por exemplo, ‘pra’ Pontos de Cultura, a gente tem feito reserva ‘pra’ culturas tradicionais, e a gente percebeu que a demanda desses projetos era até menor do que a oferta de recursos que a gente estava oferecendo. E aí, a gente acha que até por um desconhecimento mesmo, uma desinformação deles de não conhecer o mecanismo.

Além disso, essa alteração não desvincula a necessidade de capacitação dos agentes culturais no interior, de modo a permitir uma maior profissionalização dos produtores culturais do estado. O risco que existe, caso essas dificuldades não sejam superadas, é, por exemplo, a oferta de um montante de recursos superior ao demandado, levando à concentração de recursos em alguns projetos, ou mesmo o atendimento a projetos que, teoricamente, não seriam o “público-alvo” dos editais.

A partir do exposto, o Quadro 2 sintetiza as principais mudanças propostas pela Lei 22 944/2018 quanto ao funcionamento do FEC.

Quadro 2 – Principais deficiências do FEC e propostas de alteração Lei 22 944/2018

(Continua)

Problemas identificados no FEC	Propostas Lei 22 944/2018	Artigos
Limite orçamentário e contingenciamento de recursos	O FEC passa a contar com os seguintes recursos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- 35% IFC e sua contrapartida;</li> <li>- Crédito tributário dos inscritos em Dívida Ativa;</li> <li>- 5% lucro líquido da Loteria Mineira;</li> </ul>	Art. 14, incisos III; IV; XVIII; XX



Quadro 3 – Principais deficiências do FEC e propostas de alteração Lei 22 944/2018

(Conclusão)

Problemas identificados no FEC	Propostas Lei 22 944/2018	Artigos
Concentração Região Metropolitana	Criação de Editais Setoriais e/ou Regionais;	Art. 20, § 1º e § 2º e Art. 21;
Acesso restrito a pessoas de direito público e organizações sem fins lucrativos	Criação de 3 (três) modalidades de financiamento: (i) Premiação; (ii) Termo de Compromisso Cultural; (iii) Repasses a municípios - fundo a fundo ou convênios – com a redução da parcela de recursos destinada às prefeituras;	Art. 17, inciso I, II e III;
Dificuldade de integralização da contrapartida	Para as modalidades (i) e (ii) será exigida contrapartida em recursos financeiros ou não, conforme as normas específicas em regulamento;	Art. 19, incisos I e II;
Prestação de contas rigorosa	Criação de Editais de Premiação e regulamentação da Política Estadual de Cultura Viva (prestação de contas simplificada);	Art. 17, inciso I e Art. 51, § 3º;

Fonte: Elaboração própria com base na Lei n. 22 944/2018 (MINAS GERAIS, 2018).

Nota: FEC = Fundo Estadual de Cultura. IFC = Incentivo Fiscal à Cultura

Em linhas gerais, essas são as principais mudanças elencadas na Lei 22 944/2018 que objetivam atenuar os problemas identificados nos mecanismos de financiamento à cultura do governo do estado de Minas Gerais, particularmente quanto ao funcionamento do Fundo Estadual de Cultura, foco deste trabalho. A próxima seção sintetiza os potenciais e limites do Fundo a partir do redesenho proposto pelo marco legal em questão.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos maiores ganhos da Lei 22 944/2018 é a sua elaboração com a participação da sociedade civil e a tentativa de inserir o financiamento dentro de uma política cultural mais abrangente. Com isso, a lei foi antecedida por diversos processos de discussão do Plano Estadual de Cultura (PEC), que dá diretrizes para o Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC) e estabelece objetivos e metas para o campo cultural, como um todo. Nesse sentido, ao criar o SIFC e fortalecer o FEC, sinaliza-se a importância do fomento aos projetos não apoiados pela renúncia fiscal, bem como da distribuição dos recursos pelo interior e pelos diversos territórios do estado.

A instituição de novas modalidades dentro do FEC (“Premiação” e “Termo de Cooperação Cultural”), com a participação de pessoas físicas e de direito privado, para além das organizações sem fins lucrativos, atende a reivindicação da classe cultural de que haja maior acesso aos recursos do Fundo. Esse acesso também é ampliado, na medida em que a integralização da contrapartida e a prestação de contas, para ambas as modalidades, passam a ser flexibilizadas.

Nessa mesma linha, a criação de editais setoriais e regionalizados potencializa o apoio às manifestações e territórios não atendidos pelo financiamento. A efetividade dessa proposta, portanto, envolve a capacidade do Estado em monitorar a demanda das ações artístico-culturais pouco contempladas e promover a sua inclusão no financiamento, acompanhada de estratégias de divulgação e capacitação dos agentes culturais, particularmente do interior do estado.

Outro ponto de destaque da Lei 22 944/2018 refere-se ao repasse direto ao FEC da contrapartida da renúncia fiscal e do crédito tributário dos inscritos em Dívida Ativa (que optam por patrocinar projetos culturais). Com essa medida, busca-se o aumento de recursos do Fundo e a resolução de problemas antigos da lei de incentivo à cultura. A integralização da contrapartida, contudo, continua sendo uma questão sensível. Sua integralização, mediante recursos próprios das empresas patrocinadoras, pode criar certa resistência nestas empresas, que poderão optar, por exemplo, por patrocinar o esporte ou pagar integralmente o imposto e não investir em cultura.

O aumento de recursos do FEC, advindo, também, do repasse de 35% dos recursos do Incentivo Fiscal à Cultura (IFC), é uma das principais mudanças da Lei 22 944/2018. Estima-se que este contará com o triplo de recursos financeiros, comparativamente ao Edital de 2017. Contudo, reconhece-se que esse aumento é insuficiente, tendo em vista a sua grande

demanda e o cumprimento parcial daquilo que foi proposto no Plano Estadual de Cultura. Este, em seu Art, 93-A, define que o FEC ultrapassasse a Lei Estadual de Incentivo à Cultura, em, no mínimo, 25% de recursos a este previstos (por meio da vinculação de outras receitas tributárias estaduais ao Fundo), até o final de 2018. Entretanto, pelo menos três ponderações podem ser apresentadas que relativizam a não equalização de recursos entre lei de incentivo e Fundo.

Em primeiro lugar, o maior aporte financeiro ao FEC implica em uma readequação dos recursos da diretoria responsável pela sua gestão, sejam humanos, tecnológicos ou de infraestrutura, para que seja possível atender às novas demandas que serão requeridas, como a elaboração de editais diversificados; o aumento do número de projetos inscritos para análise e etc. Até então, os processos do FEC possuem baixa regularidade, pelas próprias especificidades dos editais a cada ano, culminando no atraso do repasse dos recursos aos projetos aprovados. Dessa forma, a diretoria responsável por sua gestão deverá se adaptar com todos os novos processos exigidos.

Por outro lado, é importante salientar que desde o ano de 1998 o incentivo fiscal à cultura é a forma prioritária de financiamento de Minas Gerais. Mudar esse cenário não é uma tarefa trivial, tendo em vista a forte pressão de determinadas empresas e artistas para que esse mecanismo se perpetue como forma prioritária de financiamento. Em contrapartida, mesmo com suas deficiências, discutidas ao longo deste trabalho, a lei de incentivo é um mecanismo “estável”, pois não se enquadra na lógica dos cortes e contingenciamentos do orçamento ao setor. O FEC, como exemplo, não teve editais publicados em 2011 e 2014 e sempre esteve limitado a baixos orçamentos, o que demonstra o caráter instável dos recursos públicos diretos da cultura no estado.

Por fim, é importante destacar que o objetivo principal do FEC é a descentralização dos recursos (maior distribuição no interior e pelos territórios de planejamento do estado) e apoio aos projetos com perfil não mercadológico. Assim, a Lei 22 944/2018, ao vincular o cálculo da contrapartida ao perfil do projeto financiando pela renúncia fiscal e ainda permitir a sua redução para projetos incentivados fora da capital, sinaliza, dentro do IFC, a necessidade de democratização e regionalização dos recursos da cultura. Ou seja, mesmo que não se tenha tido o aumento de recursos para equalizar ambos os instrumentos de financiamento, medidas como essa, de indução ao empresariado no patrocínio a projetos de interesse público, são extremamente importantes.

Por outro lado, embora a vinculação dos recursos do FEC ao IFC ser uma das principais fontes de aumento de recursos, essa medida pode ser considerada um dos maiores

limites da Lei 22 944/2018. Entende-se que essa foi a saída encontrada para liberar os recursos provenientes do tesouro estadual para o orçamento dos outros setores da Secretaria de Estado de Cultura (aspecto importante, tendo em vista a demora e as incertezas quanto aos pagamentos de outras políticas públicas de cultura do estado), mas tem como principal gargalo a redução dos recursos do FEC, caso a captação do incentivo fiscal à cultura no estado se reduza. Em um cenário de crise fiscal e incertezas políticas, o risco que se tem é o fim ou o esvaziamento desses mecanismos de financiamento, particularmente em relação ao Fundo.

Em suma, o modelo construído pela Lei 22 944/2018 atende parcialmente as demandas das classes artístico-cultural, na qual se buscou, pelos menos teoricamente, atenuar as diferenças existentes entre o FEC e a LEIC. Apesar dos desafios para sua implementação, acredita-se que o redesenho proposto para os instrumentos tradicionais de financiamento à cultura, particularmente quanto ao funcionamento do FEC, permitirá uma democratização maior, sendo possível desenvolver projetos que não são contemplados pela renúncia fiscal. Além disso, espera-se que vários grupos do interior, que sempre foram excluídos, tenham acesso aos recursos do Fundo, e este se diversifique em várias ações. Resta saber se a Lei 22 944/2018 será efetivamente implementada.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, C. J. M. Fundamentos do Marketing Cultural. In: ALMEIDA, C. J. M.; DA-RIN, S. (Orgs.). **Marketing cultural ao vivo: depoimentos**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1992. p. 9-21.
- BARACHO, M. A. P.; FELIX, L. F. F. **Responsabilidade Social e Marketing Cultural**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Históricos e Culturais, 2002.
- BARBALHO, A. Por um conceito de política cultural. In: BARBALHO, A. **Textos nômades: política, cultura e mídia**. Fortaleza: Ed. Banco do Nordeste do Brasil, 2008. (Coleção Textos Nômades; n. 1). p. 19-27.
- BARBALHO, A. O Sistema Nacional de Cultura no governo Dilma: continuidades e avanços. **Revista Lusófona de Estudos Culturais**, v.2, n.2, p. 188-207, 2014. Disponível em: <<http://rlec.pt/index.php/rlec/article/view/74/0>>. Acesso em: 17 ago. 2018.
- BARBOSA, F.; FREITAS FILHO, R. Financiamento cultural: uma visão de princípios. **2023 texto para discussão**. IPEA. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2083.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2083.pdf)>. Acesso em: 14 jun. 2018.
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 2, abr./jun. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-8839200100020001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-8839200100020001)>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei 7 505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/L7505.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L7505.htm)>. Acesso em 15 abr. 2018.
- BRASIL. Lei 8 313, de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei 7 505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8313cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm)>. Acesso em 15 abr. 2018.

CALABRE, L. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA, 3., Salvador, BA. **Anais...** Salvador, BA: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2007. Disponível em: <[http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre\\_1\\_politicas\\_culturais\\_no\\_brasilbalanco\\_e\\_perspectivas.pdf](http://www.guiacultural.unicamp.br/sites/default/files/calabre_1_politicas_culturais_no_brasilbalanco_e_perspectivas.pdf)>. Acesso em: 21 mai. 2018.

CALABRE, L. **Políticas culturais no Brasil: dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2009 (Coleção FGV de bolso. Série Sociedade & Cultura).

CESNIK, F. **Guia do incentivo à cultura**. 2. ed. atual. ampl. Barueri, SP: Manole, 2007.

COELHO, T. **Dicionário crítico de política cultural: cultura e imaginário**. São Paulo: Iluminuras, 1997.

CORREIA, I. F. Do mecenato ao marketing cultural: a evolução do patrocínio no Brasil. **Organicom**, São Paulo: ano 7, n. 13, p. 80-91, jul./dez. 2010. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/321200794\\_Do\\_mecenato\\_ao\\_marketing\\_cultural\\_a\\_evolucao\\_do\\_patrocinio\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/321200794_Do_mecenato_ao_marketing_cultural_a_evolucao_do_patrocinio_no_Brasil)>. Acesso em: 11 set. 2018.

COSTA, L. A. M. Movimento armorial: do erudito ao popular. In: COSTA, L. A. M. **Antônio Carlos Nóbrega em acordes e textos armoriais Campina Grande**. João Pessoa, PB: Ed. EDUEPB, 2011. pp. 31-64. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/h4dh8/pdf/costa-9788578791865-05.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

FISHER, F. **Marketing Cultural: uso e prática em empresas brasileiras**. Dissertação (Mestrado) Rio de Janeiro: COPPEAD, UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais. **Prestando contas aos mineiros: avaliação da Lei Estadual de Incentivo à Cultura**. Belo Horizonte, 2003.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos e Culturais **Incentivo fiscal à cultura: limites e potencialidades**. Belo Horizonte, 2004.

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

GILLOLI, R.; CHAVES, J. **Incentivos à cultura em perspectiva comparada: aspectos conceituais e análise de casos**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Área XV -

Educação, Cultura e Desporto, jul./2015. Disponível em: <incentivo\_cultura\_gilioli\_chaves.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.

JORGE, M. S. Cultura popular, cultura erudita e cultura de massas no cinema brasileiro. **Revista Cronos**. Natal, v. 7, n. 1, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3196/2586>. Acesso em: 25 jun. 2018.

LEITE, F. R. A. et al. O sistema mineiro de incentivo e fomento à cultura: cenários possíveis. In: **CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, 9, 2016, Brasília (DF). Disponível em: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-13-02.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

LIMA, L. P. B.; ORTELLADO, P.; SOUZA, V. O que são as políticas culturais? Uma revisão crítica das modalidades de atuação do estado no campo da cultura. **SEMINÁRIO INTERNACIONAL POLÍTICAS CULTURAIS**, 4, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Setor de Políticas Culturais, 2013. Disponível em: <http://culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2013/11/Luciana-Piazzon-Barbosa-Lima-et-alii.pdf>. Acesso em: 06 set. 2018

MINAS GERAIS. Lei 12 733, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no Estado. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\_tributaria/leis/112733\_1997.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MINAS GERAIS. Lei 15 975, de 12 de janeiro de 2006. Cria o Fundo Estadual de Cultura (FEC) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=15975&comp=&ano=2006>. Acesso em: 5 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Decreto 44 341 de 28 de junho de 2006. Regulamenta Fundo Estadual de Cultura (FEC) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao\_tributaria/decretos/2018/d47427\_2018.htm>. Acesso em: 5 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Lei n. 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 mai. 2018.

MINAS GERAIS. Decreto 45 789 de 01 dezembro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Cultura - SEC. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45789&comp=&ano=2011>. Acesso em 05 ago. 2018.

MINAS GERAIS. Lei 20 694, de 23 de maio de 2013. Altera a lei 17 615, de 4 de julho de 2008, que dispõe sobre a concessão de incentivo fiscal com o objetivo de estimular a realização de projetos culturais no estado. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=20694&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

MINAS GERAIS. Lei 22 944, de 15 de janeiro 2018. Institui o Sistema Estadual de Cultura, o Sistema de Financiamento à Cultura e a Política Estadual de Cultura Viva e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22944&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MINAS GERAIS. Decreto 47 427 de 18 de junho de 2018. Regulamenta o Sistema de Financiamento à Cultura – SIFC –, de que trata a Lei nº 22.944, de 15 de janeiro de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47427&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

MOISÉS, J. A. Os efeitos das leis de incentivo. In: WEFFORT, F.; SOUZA, M. (Orgs). **Um olhar sobre a cultura brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Associação dos Amigos da Funarte, 1998.

NASCIMENTO, A. F. Política cultural no Brasil: do Estado ao Mercado. In: **ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 3, 2007. Salvador (BA): Faculdade de Comunicação/UFBA, 2007. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14368.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

NASCIMENTO, A. F. Política cultural e financiamento do setor cultural. In: **ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 4, 2008. Salvador (BA): Faculdade de Comunicação/UFBA, 2008. Disponível em: <<http://www.cult.ufba.br/enecult2008/14368.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

OLIVIERI, C. G. **Cultura Neoliberal**: leis de incentivo como política pública de cultura. São Paulo: Ed. Escrituras, 2004.

REIS, A. C. **O financiamento da cultura**: teoria e prática em um estudo internacional comparado. São Paulo: Ed. Thomson, 2006.

RUBIM, A. A. C. Marketing Cultural. In: RUBIM, L. (Org.). **Organização e produção da cultural**. Ed.: EDUFBA, 2005. p. 53-77.

RUBIM, A. A. C. Políticas culturais do governo Lula/Gil: desafios e enfrentamentos. **ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA**, 3., Salvador, BA. **Anais...**, Salvador, BA: Faculdade de Comunicação/UFBA, 2007.



SANTOS, F. B. P. Política Cultural no Brasil: Histórico de Retrocessos e Avanços Institucionais, In: ENCONTRO da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 33., 2009. **Anais...**, São Paulo (SP): ANPAD, 2009.

SARAVIA, E. Que financiamento para que cultura? O apoio do setor público à atividade cultural. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 89-119, jan./fev. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7670/6238>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

SILVA, F. A. B. Os limites do financiamento cultural federal no Brasil: entre ideias e materialidades. **2409 texto para discussão**. IPEA. Brasília, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34206&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34206&Itemid=433)>. Acesso em: 14 jun. 2018.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com os burocratas da Secretaria de Estado de Cultura (SEC), representante da classe artístico-cultural e produtor cultural

Cargo: \_\_\_\_\_

Área de atuação: \_\_\_\_\_

Tempo que trabalha no setor: \_\_\_\_\_

1. Em sua opinião, quais são os principais resultados positivos da Lei Estadual de Incentivo à Cultura (LEIC) para o setor cultural mineiro? E suas principais deficiências?
2. Na sua opinião, em que medida as mudanças na legislação da LEIC, ao longo do tempo, contribuíram (ou não) para dirimir as deficiências citadas? Por quê?
3. Quanto ao Fundo Estadual de Cultura (FEC), em sua opinião, quais são seus principais resultados positivos para o setor cultural mineiro? E suas principais deficiências?
4. Na sua percepção, as deficiências apontadas sobre o FEC melhoraram ou pioraram ao longo do tempo? Por quê?
5. Seria possível afirmar, em sua opinião, que a LEIC e o FEC são políticas públicas complementares?
6. Na sua opinião, quais são as principais mudanças da Lei Estadual n 22 944, de 15 de janeiro de 2018), que dentre outras providências, institui o Sistema de Financiamento à Cultura (SIFC)?
7. Ao criar o SIFC, o novo marco legal institucionaliza maior complementaridade entre LEIC e FEC. Comparativamente à sua constituição no passado, o FEC ganhou maior protagonismo, passando a contar com os seguintes recursos: 35% dos recursos das empresas incentivadoras da modalidade Incentivo Fiscal à Cultura; inclusive as contrapartidas; parcelas de amortização dos contribuintes inscritos em Dívida Ativa; e 5% do lucro líquido da Loteria Mineira. Outras mudanças no FEC envolvem, ainda, a possibilidade de participação de pessoas físicas e a diminuição da fração de recursos destinados às prefeituras. Você acredita que essas mudanças têm impacto nas deficiências que você apontou sobre o FEC? Por quê?
8. Quais são suas expectativas quanto a esse novo marco legal?
9. Quais são os possíveis desafios, em sua opinião, para a implementação da Lei 22 944/2018?