

## POLÍTICA PÚBLICA DE CULTURA: INVESTIMENTO INSUFICIENTE

Regiane da Silva Ferreira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais/PPGPS da Universidade Estadual do Norte Fluminense-Darcy Ribeiro (UENF)

Mauro Macedo Campos

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), junto ao Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), vinculado ao Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL/UFMG).

### Resumo

O modelo de política pública adotado para o segmento da cultura no Brasil, por meio das leis de incentivo fiscal, em meados de 1980, tem apresentado um viés excludente, pois concentra-se nos grandes centros, especialmente, nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo. Na era das leis de incentivo à cultura, um novo ator social entrou em cena, o produtor cultural, anteriormente o agente cultural, que ao longo do tempo foi ausente nas cidades do interior do Brasil. Tais questões se reforçam pela capacidade limitada destes atores culturais em conseguir financiamento para os seus projetos. Situação esta idêntica ao que se apresenta no município de Campos dos Goytacazes, a cidade dos *royalties* do petróleo, onde a abundância dos recursos financeiros não se reflete no orçamento da cultura.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de Cultura; Leis de Incentivo; *Royalties* do Petróleo

### Abstract

In the 1980's, the Brazilian government adopted a liberal public policy model, the Tax Deduction Law. With time the policy concentrated most of its economic resources for cultural production to two major capitals: Rio de Janeiro and Sao Paulo. Other than not using the resources efficiently, before the policy, the goal was to get locals to learn how to operate the bureaucracy that involves the mechanisms necessary for the law, to then become cultural producers. In Campos dos Goytacazes, a major oil city, the abundance of financial sources is not reflected on the municipal budget of culture.

**Keywords:** Culture Public Policy; Cultural Producer; Tax Deduction Law.

### Resumen

El modelo de política pública adoptada para el segmento de la cultura en Brasil, a través de las leyes de incentivos fiscales a mediados de 1980, ha presentado un sesgo excluyente, porque se concentran en las grandes ciudades, especialmente en la capital de Río de Janeiro y Sao Paulo. En la era de las leyes de incentivo cultural, un nuevo actor social entró en escena, el productor cultural, antes de la cultural, que con el tiempo estuvo ausente en las ciudades del interior de Brasil. Estos problemas se ven reforzadas por la limitada capacidad de los actores culturales en conseguir financiamiento para sus proyectos. Esta situación es idéntica a lo que se presenta en el municipio de Campos dos Goytacazes, la ciudad de las regalías del petróleo, donde la abundancia de recursos financieros no se refleja en el presupuesto de la cultura.

**Palabras clave:** Políticas Públicas para la Cultura; las leyes de incentivos; regalías petroleras

## 1. Introdução

A escassez de recursos é uma justificativa comumente utilizada pelos municípios para alocarem uma pequena fração do orçamento público para área cultural. Este argumento tem se mostrado recorrente, não apenas nas localidades com baixa capacidade orçamentária, mas também, em municípios com abundância de recursos públicos, decorrente de benefícios como os *royalties* do petróleo. Dessa forma, entre as prioridades de investimento público local, as políticas públicas de cultura não assumem um papel relevante. E no âmbito das políticas federais, especificamente as leis de incentivo fiscal à cultura, seus benefícios financeiros não abarcam a maioria dos produtores culturais dos municípios do interior.

No caso do município de Campos dos Goytacazes (RJ), o orçamento municipal foge à regra da maioria das cidades brasileiras, devido ao repasse dos recursos dos *royalties* do petróleo. Entre 2009 e 2011, as cifras anuais decorrentes dos *royalties* ultrapassaram um bilhão de reais na composição orçamentária do município. Deste orçamento foram destinados para as Fundações de Cultura e a Secretaria de Cultura menos de 1%. Mas, desde o início da atual gestão municipal (2009/2012)<sup>1</sup> alguns equipamentos culturais foram construídos, reformados e restaurados, como por exemplo, a construção do Centro de Eventos Populares Osório Peixoto, a reforma do Teatro Trianon e a restauração do Solar Visconde de Araruama, o novo museu da cidade.

A elaboração deste artigo parte de uma pesquisa de campo onde foram coletados dados relativos aos projetos culturais custeados pelas leis de incentivo à cultura, bem como efetuadas entrevistas em profundidade com uma amostra incluindo artistas e produtores culturais da cidade. Os resultados evidenciaram que, apesar de alguns investimentos na área cultural, os entrevistados dessa pesquisa (artistas, agentes culturais e produtores culturais) alegaram que não conseguem apoio financeiro para realização de suas obras artísticas, e acreditam que não há critérios para beneficiar algumas obras em detrimento de outras. Dessa forma, entre os grandes empreendimentos, há os artistas que não se sentem valorizados com as ações municipais na área cultural e, ao mesmo tempo, poucas ações foram percebidas a fim de capacitar os atores sociais envolvidos com essa área.

## 2. O investimento em cultura e a cultura política

Campos dos Goytacazes é o maior município do estado do Rio de Janeiro, localizado na região Norte Fluminense, com uma “situação econômica” privilegiada em comparação aos demais municípios do interior, em função de um potencial econômico decorrente dos *royalties* do petróleo<sup>2</sup>, como se pode observar no gráfico (1), contrastado com os orçamentos para a área da cultura, para os três últimos anos.

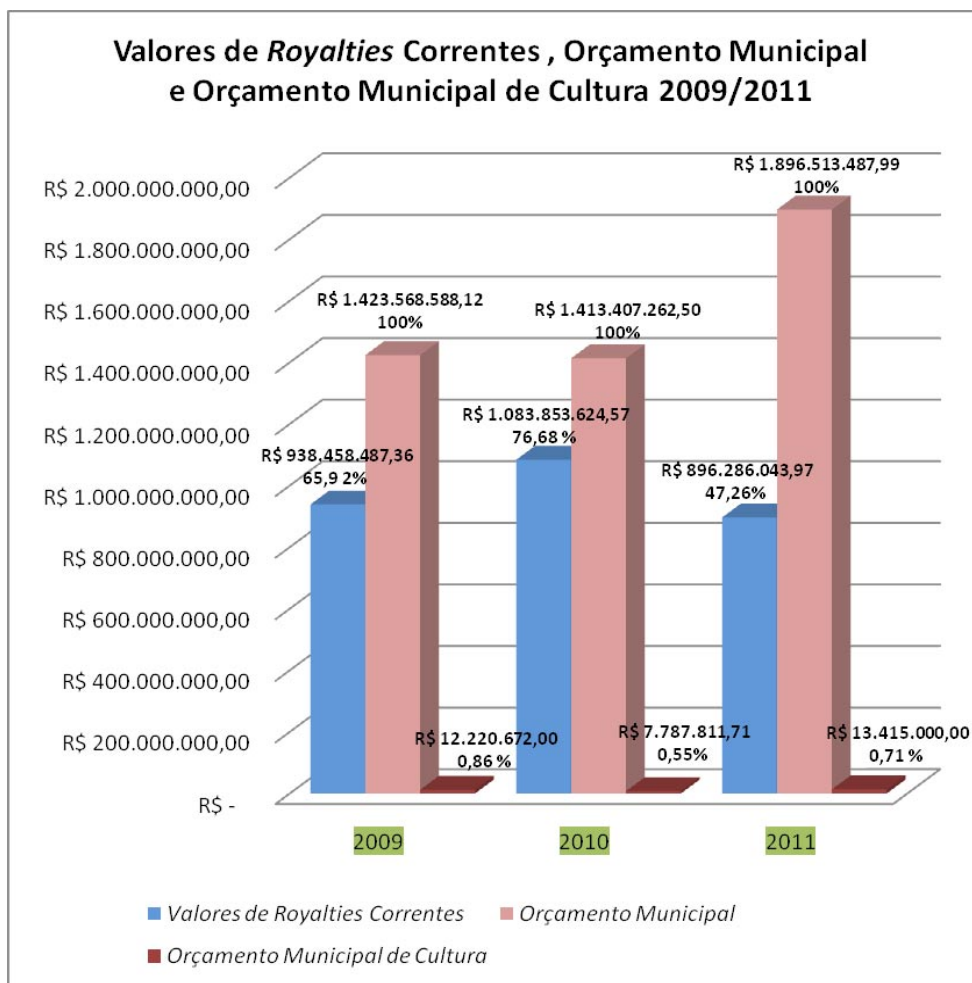


Gráfico 1: Valores de Royalties Correntes, Orçamento Municipal e Orçamento Municipal de Cultura.  
 Fonte: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/> [www.transparencia.campos.rj.gov.br](http://www.transparencia.campos.rj.gov.br)

Contudo, a expressividade dos valores orçamentários não significa que o cenário cultural do município seja uma exceção as demais cidades do Brasil que sofrem com a escassez de recursos na área cultural, tendo em vista uma alocação para este setor, de menos de 1% do orçamento. Além disso, não há no município leis próprias de incentivo fiscal à cultura. Apenas em 2010, foi criada o Fundo Municipal de Cultura em que o produtor cultural poderá pleitear recursos por meio de editais para se beneficiar dos recursos públicos. Os valores destinados para área cultural apresentado no gráfico (1) se distribuem entre as três Fundações de Cultura e a Secretaria de Cultura, como está na tabela (1).

Orçamento Municipal de Cultura				
Ano	Fundação Teatro Trianon	Fundação Zumbi dos Palmares	Fundação Cultural Jornalista Oswaldo Lima	Secretaria Municipal de Cultura
2009	R\$ 4.975.347,00	R\$ 1.317.793,00	R\$ 5.927.532,00	Não se aplica
2010	R\$ 2.653.811,71	R\$ 1.106.000,00	R\$ 4.028.000,00	Não se aplica
2011	R\$ 3.085.000,00	R\$ 1.200.000,00	R\$ 8.830.000,00	R\$ 300.000,00

Tabela (1): Valores Correntes em royalties/ Orçamento Municipal/ Orçamento Municipal de Cultura  
Fonte: [www.transparencia.campos.rj.gov.br/](http://www.transparencia.campos.rj.gov.br/) [www.camaracampos.rj.gov](http://www.camaracampos.rj.gov)

Ressaltamos que os recursos destinados à construção do Centro de Eventos Populares Osório Peixoto (CEPOP)<sup>3</sup>, que custou aos cofres públicos oitenta milhões de reais, e à restauração do museu, que custou três milhões e trezentos mil reais, não compreendem a fatia orçamentária evidenciada na tabela (1).

A reforma do museu foi uma ação política na área cultural positiva, principalmente, pelo fato do museu ser um equipamento cultural importante para preservação da memória histórica local. Vale lembrar que, além da construção de um equipamento cultural é necessário pensar como ele poderá interagir com a população local, ou seja, a sociedade precisará entender qual é o significado desse equipamento dentro da cidade e a causa que levou os gestores municipais optarem pela construção do equipamento X e não do equipamento Y.

Se por um lado, houve a construção de um grande equipamento que apresenta o poder econômico do município, por outro lado os produtores culturais, artistas, e agentes culturais, alegam que desconhecem incentivos públicos por meio de leis municipais de incentivo à cultura, e por isso são obrigados a negociarem diretamente com os gestores, em alguns casos, com os vereadores para conseguirem apoio para suas produções. Os relatos dos entrevistados reiteram que se trata de uma política que é “perversa”, “ruim”, “distante dos artistas”, como se pode constatar nos trechos abaixo:

Eles não estão interessados em pessoas que não estão do lado deles. Se você não está, você sofre viu? (Entrevistado 1)<sup>4</sup>

Se você é partidário de quem está no poder tudo são flores, se você não é, come o pão que o diabo amassou. (Entrevistado 2)<sup>5</sup>

A relação que há é de amigo, para se conseguir algo é pela via do amigo do ami-

go que conhece alguém dentro da prefeitura. É preciso acabar com “o amiguismo” e enxergar o artista como um ser apartidário. (Entrevistado 3) <sup>6</sup>

Aqui tudo é no compadrio. Mas, por outro lado, as novas gerações têm que preparar um bom argumento para defender o seu projeto. Por que ele é importante? (Entrevistado 4) <sup>7</sup>

Em outras palavras, eles estão retratando o homem cordial de Sérgio Buarque de Holanda (1995) que faz da política uma extensão das relações familiares. O que nos faz lembrar que Campos dos Goytacazes “possui historicamente um cenário político permeado por disputas entre elites políticas e por práticas de cunho assistencialista, personalista” (Semensato, 2011, p.11). Nessa perspectiva, a tradição paternalista, patriarcal da sociedade brasileira discutida por Gilberto Freyre, Oliveira Vianna e outros autores, ainda é perceptível na sociedade campista.

Em Campos dos Goytacazes, outro problema que agrava ainda mais a situação dos atores sociais envolvidos com a cultura está relacionado ao fato de não se encontrarem capacitados para pleitear recursos pelas leis federais e estaduais de incentivo fiscal à cultura. Destacamos que elas apresentam um caráter excludente por concentrar recursos nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo. Dessa forma, se de um lado, o município não cria uma política pública que possa beneficiar os produtores culturais e artistas, de outro lado as políticas existentes como as leis de incentivo são também não atendem as necessidades de muitos dos produtores.

### **3. Concentração dos recursos das leis de incentivo fiscal à cultura**

Após vinte anos de vigência da lei Rouanet, ainda discute-se os efeitos dessa legislação sobre o setor cultural no Brasil, em especial pela evidente concentração nos grandes centros do país. De acordo com Brant (2001), a lei Rouanet oferece grandes vantagens para o empresário, pois a cultura é um bom negócio, cuja promoção pode funcionar como um suporte para a divulgação de produtos ou da imagem institucional dos patrocinadores, por meio do chamado *marketing* cultural. (Coelho, 1997)

Partindo da premissa relativa à concentração dos recursos nas capitais, buscamos demonstrar este efeito por meio do gráfico (2) da seguinte forma: a quantidade total dos projetos apoiados no Brasil foi subtraído da quantidade total de projetos apoiados nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, conjuntamente. Adicionalmente para evidenciar que a concentração não se encontra nos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, mas sim nas capitais, subtraímos, então, o total de recursos captados pelos proponentes oriundos das respectivas capitais do total dos dois estados. No gráfico (2) podemos perceber a concentração.

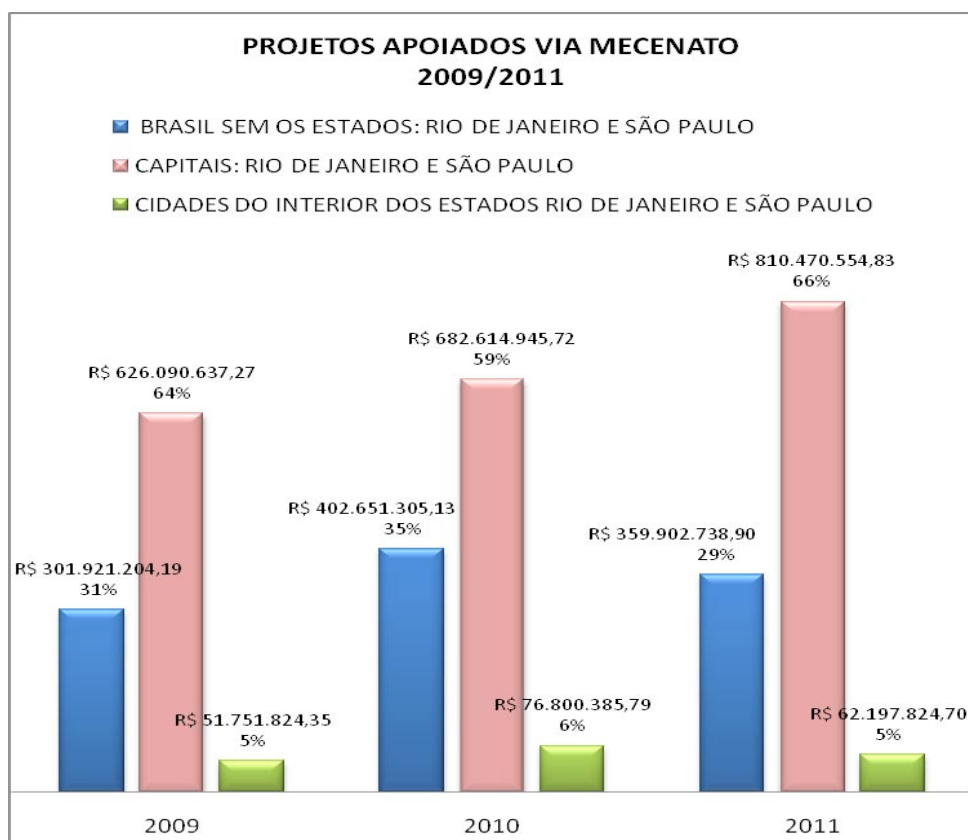


Gráfico (2): Projetos Apoiados Via Mecenato 2009/2011

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de dados do Ministério da Cultura

Em 2009, os projetos apoiados nas capitais, Rio de Janeiro e São Paulo, somavam 64% dos recursos captados, enquanto nas demais cidades do Brasil a representação era de 31%, e ainda, nas cidades do interior dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo havia uma representação de apenas 5%. No ano de 2010, não houve alteração significativa, eles somavam 59% dos recursos captados pelas duas capitais, as demais cidades do Brasil representavam 35%, enquanto nas demais cidades do interior dos estados Rio de Janeiro e São Paulo a representação era de apenas 6%.

No último ano da análise, em 2011, a concentração nas capitais do Rio de Janeiro e São Paulo somavam 66% dos projetos com recursos captados, enquanto nas demais cidades do Brasil a representação era de apenas 29%, e as cidades do interior dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo tiveram uma representação de 5%. Portanto, os dados explicitam um quadro em que os beneficiários diretos das leis de incentivo e benefício ao setor cultural apontam para as capitais do Rio de Janeiro e São Paulo. Apenas como um exercício especulativo, em termos percentuais, considerando as duas capitais, a concentração dos recursos cobriria um universo de 9,03% da população do país, de acordo com o último Censo de 2010.

Os dados da tabela (2) podem confirmar a participação insignificante das cidades do interior no montante dos projetos realizados com recursos captados pelas leis de incentivo à cultura, tomando como exemplo a participação do município de Campos dos Goytacazes, entre os anos de 2009 e 2011. Dessa forma, foram apenas dois projetos realizados nos três anos analisados.

<b>Ano</b>	<b>Projetos Realizados</b>	<b>Valores em dinheiro Captados</b>
<b>2009</b>	<b>1</b>	<b>R\$ 14.406,31</b>
<b>2010</b>	<b>1</b>	<b>R\$ 49.690,39</b>
<b>2011</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Tabela (2): Projetos de Campos dos Goytacazes que foram realizados via mecenato entre os anos de 2009 e 2011.  
Fonte: <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>

Com base na evidente concentração, Brant (2001) e Durand (1997) acreditam que no Brasil a parceria entre empresas públicas e privadas e o Estado ainda não se consolidou. Para o primeiro a “efetivação do patrocínio cultural via leis de incentivo permanece restrita às fundações e institutos ligados a grandes empresas e a nomes consagrados da cultura brasileira” (Brant, 2001, p.23). E para o segundo, se há alguma parceria entre Estado, empresas privadas e públicas, ela favorece apenas alguns produtores culturais, pois as produções do interior, muitas vezes, não atraem patrocinadores, que na sua maioria se concentram em algumas capitais. Esses fatos comprometem o financiamento da produção cultural em estados e regiões onde o setor produtivo (privado e estatal) não se insere de maneira mais direta, seja pelo reduzido número de grandes empresas ou pela baixa visibilidade dos mercados locais. Tais questões comprometem uma das fases mais complicadas e difíceis para o produtor cultural: captação dos recursos junto à iniciativa privada.

Em relação ao problema da concentração vale destacar que o Ministério da Cultura, realizou parcerias com empresas privadas para capacitar o produtor cultural, por exemplo, com a Fundação Getúlio Vargas que oferece cursos gratuitos modalidade à distância na área de Produção Cultural. Todavia, os resultados desta iniciativa ainda não se manifestaram na interiorização dos benefícios das leis de incentivo à cultura.

Em se tratando da lei estadual de incentivo à cultura do Rio de Janeiro (Lei nº 1.954/1992), não há indícios que o quadro se modifique, pois a concentração se apresentou na capital do Rio de Janeiro. No gráfico (3), observa-se que em 2009 foram 1.623 projetos inscritos, 1.097 aprovados, ou seja, 67,6% do total, com apenas 336 apoiados ou realizados,

ou seja, 30,6% do total dos projetos que conseguiram recursos junto às empresas. No ano seguinte, em 2010 houve um acréscimo de 56,6% no número de inscritos, 2.541 projetos. Desse total, 59,7%, ou 1.517, foram aprovados, e apenas 283 foram realizados, ou 18,6%. Uma redução considerável no número de projetos realizados. Em 2011 foram inscritos 2.650, uma variação pequena variação de 4,3% a mais no número de inscritos, porém com uma queda expressiva no percentual de projetos selecionados, ou 432 aprovados, o equivalente a 16,3%, bem distante da média dos anos anteriores que girou em torno de 60%. Desse total mais da metade foram realizados, 232 projetos, ou 53,7%.



Gráfico (3): Projetos Culturais apoiados pela Lei Estadual de Incentivo à Cultura  
Fonte: Superintendência da Lei de Incentivo à Cultura Secretaria de Cultura do Estado Rio de Janeiro.

Em 2010, a Secretaria de Cultura do Estado nos disponibilizou dados que nos revelam que apenas 16% dos projetos apoiados são oriundos das cidades do interior e 84 % dos projetos apoiados são oriundos da capital do Rio de Janeiro, como se pode observar no gráfico (4).



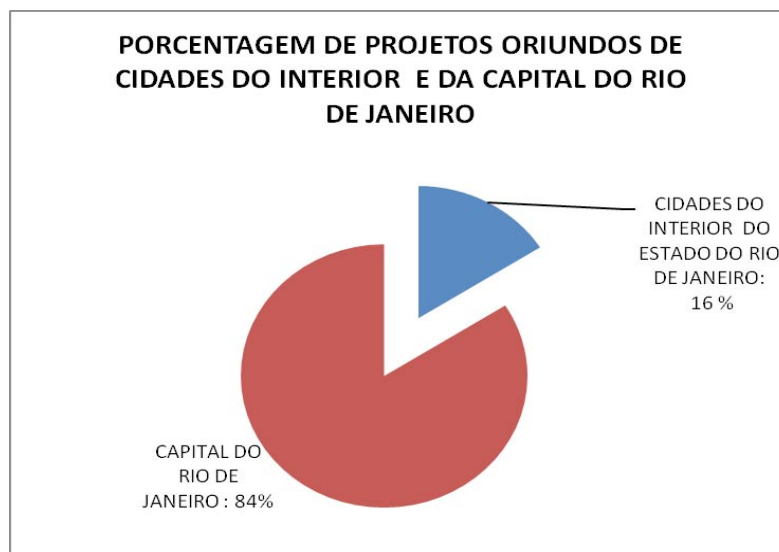


Gráfico (4): Porcentagem de Projetos Oriundos das Cidades do Interior e da Capital (RJ)  
 Fonte: Superintendência da Lei de Incentivo à Cultura /Secretaria de Cultura do Estado Rio de Janeiro.

O apontamento dos dados para o município de Campos dos Goytacazes (RJ) foram 29 projetos inscritos em três anos de análise, destes apenas 9 projetos foram aprovados, ou seja, 31,1% do total, e apenas 4 foram efetivamente realizados.

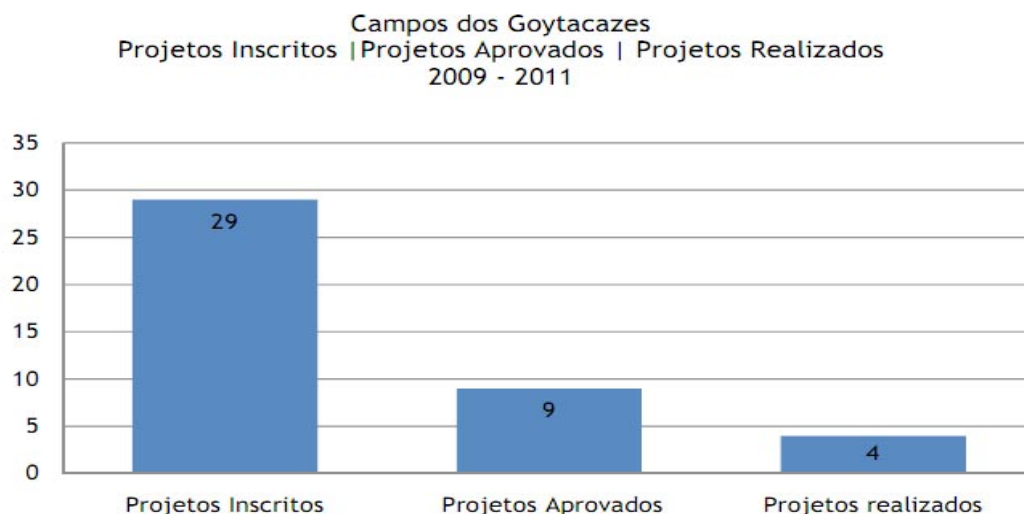


Gráfico (5): Campos dos Goytacazes Participação na Proponência 2009 - 2011  
 Fonte: Superintendência da Lei de Incentivo à Cultura Relatório de Proponência de Projetos

Uma leitura um pouco mais atenta dos dados mostra a debilidade dos produtores culturais campistas em conseguir usufruir do benefício público das leis de incentivo à cultura. Aqui não se pode unicamente atribuir a culpa ao agente, mas há que se responsabi-

lizar os outros atores envolvidos nesse segmento, desde o próprio Estado, o poder público local que não cria condições para capacitação dos agentes envolvidos, como, também o mercado que não percebe a importância de se descentralizar os investimentos em cultura.

Por fim, vale ressaltar que, apesar da literatura revelar que a parte mais difícil do processo é a captação dos recursos, seguido da prestação de contas, mesmo que se elimine a fase de captação, os atores sociais não capacitados terão muitos obstáculos a superar, e se não houver medidas para a capacitação, eles continuarão fora do circuito dos benefícios das leis de incentivo à cultura, e também dos demais editais da Secretaria de Cultura e do Ministério, especialmente no interior do país, como se pôde observar para o município de Campos dos Goytacazes.

#### **4. Conclusão**

Em Campos dos Goytacazes, como muitas cidades do interior, não há impacto algum das leis de incentivo fiscal à cultura. A figura do produtor cultural é aquele artista que “faz tudo”, ele é ator, músico, professor, diretor e, ao mesmo tempo, ele tem que lidar com as questões de financiamento. Na maioria das vezes, ele se encontra despreparado, tendo que concorrer, em desvantagens, com os demais produtores que estão no eixo Rio de Janeiro e São Paulo que estariam mais preparados e com mais chances de conseguir o financiamento. Por isso, a qualificação na área de produção e artes é o melhor caminho para derrubar a barreira do “não conhecimento”.

Destacamos que as ações culturais mais expressivas, ou seja, envolvendo um grande investimento em dinheiro no setor cultural nos três anos analisados foram à construção do CEPOP e a restauração do museu. Os recursos das fundações foram destinados para manutenção da estrutura física das sedes e suas demais unidades nos distritos, além do arquivo público municipal e o Museu Olavo Cardoso, e também constam compras de espetáculos, festivais de teatro e congresso de dança que acontecem uma vez ao ano, o que nos leva a crer que os artistas, produtores e agentes culturais que buscam viver da sua produção não podem esperar por eventos que se realizam apenas uma vez por ano.

O cenário campista cultural está se transformando, nos próximos anos a cidade terá o Fundo Municipal de Cultura que pode ser um grande avanço para os produtores culturais da cidade, caso o acesso aos recursos não dependam de relações pessoais, o que nos leva a crer que com a presença do edital, isto poderá se modificar, mas será necessário um estudo para saber o que realmente acontecerá. Assim, as possíveis melhoras para os atores sociais de Campos se constituem em promessas para o futuro.

A partir do caso de Campos dos Goytacazes, entendemos que pode haver muitos outros municípios do Brasil que careçam de política pública de cultura que atendam suas

necessidades reais, dessa forma muitos são os desafios que o setor cultural terá que enfrentar em todo o Brasil.

### Referências

- BRANT, L. *Mercado Cultural*. São Paulo: escrituras.2001.
- COELHO, Teixeira. *Dicionário Crítico de Política Cultural*. São Paulo: Iluminuras,1997.
- DURAND, J.C et al. *Patrocínio Empresarial e Incentivos Fiscais à Cultura no Brasil: Análise de Uma Experiência Recente*. REA- Revista de Administração de Empresas. São Paulo: vol 37, nº 4p.38-44, Out/Dez, 1997.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.
- SEMENSATO, Clarissa. *As Conferências Municipais de Cultura: Problematizações Acerca desse Canal de Participação*. In: VII ENECULT: Encontro de Estudos Multidisciplinares em Salvador, 2011. Disponível em [www.enecult.ufba.br/modulos/consulta.../rel\\_download.asp?...pdf](http://www.enecult.ufba.br/modulos/consulta.../rel_download.asp?...pdf). Acessado em: 05 Mai.2012.
- Relatório da Secretaria de cultura do Estado do Rio de Janeiro*. Notas para um planejamento Preliminar: A cultura na Região Norte Fluminense, 2009. [Rio de Janeiro, 2009]

### Sites

- <http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php> Acesso em: 31 Jan.2012.
- [www.transparencia.campos.rj.gov.br/](http://www.transparencia.campos.rj.gov.br/) Acesso em: 15 Fev. 2012
- [www.camaracampos.rj.gov](http://www.camaracampos.rj.gov) Acesso em: 15 Fev. 2012.
- <http://inforoyalties.ucam-campos.br/> Acesso em: 15 Fev. 2012

### Notas

<sup>1</sup> Rosinha Garotinho, do Partido da República, foi a prefeita eleita em primeiro turno.

<sup>2</sup> A Bacia de Campos é responsável por 80% da produção de petróleo de todo o país.

<sup>3</sup> O Centro de Eventos Populares Osório Peixoto tem o maior palco fixo da América Latina, mas as obras ainda estão sendo concluídas.

<sup>4</sup> IDEM.

<sup>5</sup> Entrevistado em 11/11/ 2011 na cidade de Campos dos Goytacazes.

<sup>6</sup> Entrevistado em 09 /11/2011 na cidade de Campos dos Goytacazes.

<sup>7</sup> Entrevistado em 10 11/2011 na cidade de Campos dos Goytacazes.

<sup>8</sup> Entrevistado em 11/11/2011 na cidade de Campos dos Goytacazes.