

**A CONSTRUÇÃO DE UM FUNDO PÚBLICO PARA A CULTURA
BRASILEIRA: UM HISTÓRICO EM TRÊS ESTÁGIOS**

Pedro Daniel de Carli Santos¹

Resumo: Um levantamento histórico sobre a utilização de fundos especiais no Brasil remonta ao período do Império. Contudo, a utilização deste modelo de financiamento para benefício específico do setor cultural somente foi observada em meados da década de 1980. O presente estudo busca identificar e demonstrar por meio de um levantamento cronológico-comparativo, fundamentado em legislações e bibliografias especializadas, os três ciclos engendrados pelo Governo Federal em busca da consolidação de um mecanismo de fomento voltado às políticas culturais no Brasil.

Palavras-chave: Fundo de Promoção Cultural, Fundo Nacional de Cultura, fundos de cultura, fomento à cultura.

1. Breve retrospecto sobre os fundos públicos no Brasil

A reserva de receitas destinadas à realização de políticas e objetivos específicos é uma prática observada no Brasil desde o período imperial. A Lei do Ventre Livre, de 1871, decretada pela então Assembleia Geral e sancionada pela Princesa Isabel, previa que, além da garantia de liberdade aos filhos de mulheres escravas nascidos a partir daquele momento, qualquer cativo poderia ser alforriado mediante o pagamento indenizatório aos seus senhores. Para isso, a lei estabeleceu duas formas de alforria: a primeira onde os escravos alforriavam-se com pecúlio próprio, composto por doações, legados e heranças; e a segunda mediante o pagamento indenizatório concedido pelo Estado através de um fundo destinado à emancipação.

O inciso I do artigo 3º da Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871, estabeleceu como fontes de receita desse fundo os impostos oriundos da transmissão de propriedade dos escravos, o produto de loterias, as multas aplicadas pelo descumprimento da lei, subscrições, doações e legados, além de consignações no orçamento geral dos governos

¹ Secretário Executivo do Fundo de Incentivo à Cultura Augusto dos Anjos e Gerente Executivo de Articulação Cultural da Secretaria de Estado da Cultura da Paraíba. E-mail: decarlisantos@gmail.com.

federal, provinciais e municipais. A Lei do Ventre Livre foi regulamentada por decreto no ano seguinte, onde 25 artigos dispuseram sobre as condições de utilização do fundo, incluindo a classificação prioritária das alforrias, os prazos regimentais, as vedações na aplicação da lei e a forma de repartição dos recursos de acordo com a proporção da população escrava nos municípios e províncias do Brasil.

Decretos publicados entre 1873 e 1888 demonstram que, anualmente, o governo revertia os produtos de aproximadamente cinco loterias federais ao fundo de emancipação. Nos atos de fixação da despesa, durante o período em que esteve vigente, o fundo foi inscrito como “renda com aplicação especial”, devendo, inclusive, destinar 25% do seu produto total aos estabelecimentos de ensino e associações encarregadas pela educação dos filhos de escravas entregues ao Estado². Em que pese o contexto subumano, o fundo de emancipação, criado há 145 anos, revela traços de similaridade com os mecanismos de fomento e financiamento contemporâneos, sobretudo ao definir regimentalmente as fontes de receitas para o seu funcionamento e as formas de aplicação destes recursos.

Na Primeira República destacam-se duas medidas de reserva de recursos para aplicação específica. A primeira, de 1921, trata da criação de uma “caixa especial” para subsidiar as obras necessárias à irrigação de terras cultiváveis no Nordeste brasileiro. Sua receita era proveniente da consignação de até 2% da receita geral da República; entre 2% e 5% da receita ordinária dos Estados em que as obras e serviços fossem executados; o produto da venda das terras cedidas pelos Estados; operações de crédito; além de contribuições e donativos de qualquer outra procedência³. Nas leis de fixação de despesas, a rubrica referente à “caixa especial” recebeu a nomenclatura de Fundo para as Obras contra as Secas do Nordeste Brasileiro.

A segunda medida refere-se ao Fundo para Construção e Manutenção de Leprosários, cuja lei foi promulgada em 1922. Constituído por 30% da renda do imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas derivadas da cana de açúcar, as

² Lei nº 2.792, de 20 de outubro de 1877.

³ Decreto nº 3.965, de 25 de dezembro de 1919.

importâncias a ele pertencentes deveriam ser recolhidas ao Tesouro Nacional, à disposição do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, sendo utilizadas na medida em que se tornassem necessárias para o pagamento das despesas de construção ou de manutenção de leprosários em qualquer parte do território da Republica⁴.

Já o período do Estado Novo foi marcado pela frenagem da atuação dos fundos especiais, conforme demonstra o Decreto nº 20.853, de 26 de dezembro de 1931, promulgado por Getúlio Vargas. A medida limitou a destinação de novas receitas aos fundos sob a justificativa de que todas as despesas do Governo Federal, sem exceção, deveriam ser discriminadas no Orçamento Geral da República. Desse modo, os órgãos governamentais tiveram de consignar e discriminar em seus orçamentos as despesas necessárias ao custeio daqueles serviços e obrigações às quais se destinavam os fundos especiais.

Um novo decreto limitaria ainda mais a criação de novos fundos. Dentre as considerações apresentadas para justificar a medida, o documento definiu como irregular e errônea a maneira como o governo apreciava a execução do orçamento público. A medida proibiu a criação de novos fundos e caixas especiais, ratificando a necessidade de que todas as despesas custeadas por quaisquer rendas fossem incluídas nas tabelas orçamentárias da Despesa, com o quantitativo que lhes fossem atribuídos, sendo incorporadas à Receita Geral da União⁵.

Iniciativa análoga é observada no Decreto-Lei nº 1.804, de 24 de novembro de 1939, que trata das normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Em consonância com o decreto nº 20.853/1931, que impunha a necessidade de não se especializar despesas e prioridades no orçamento geral, esta normativa considerava que o resultado da arrecadação constituía um todo e que este deveria atender às despesas previamente autorizadas, não sendo permitida a sua fragmentação para a criação de fundos especiais.

⁴ Decreto nº 15.533, de 24 de junho de 1922.

⁵ Decreto nº 23.150, de 15 de setembro de 1933.

A liberação para constituição de novos fundos somente foi observada durante o governo do presidente José Linhares, ainda sob a égide do getulismo. Entre 1945 e 1946, os Decretos-Leis que criaram as Universidades do Brasil (8.393/1945), da Bahia (9.155/1946) e do Recife (9.388/1946) trouxeram em suas redações a possibilidade de criação de fundos especiais destinados ao custeio de atividades específicas de cada centro universitário, cujas receitas seriam formadas através de doações e legados⁶.

Um levantamento realizado a partir de legislações disponibilizadas no portal da Câmara dos Deputados aponta que entre 1945 e 1958, houve no âmbito do Governo Federal a implantação de pelo menos vinte fundos especiais. As primeiras experiências de financiamento das políticas culturais por meio de fundos remontam justamente ao final da década de 1950 e traduzem-se, portanto, como o estágio inicial no processo de formulação de um mecanismo de fomento à cultura no Brasil.

Quadro 1. Relação dos fundos especiais criados entre 1945 e 1958.

FUNDO	LEGISLAÇÃO
Fundo de Renovação Patrimonial	Decreto-Lei nº 7.632, de 12/06/1945.
Fundo Aeronáutico	Decreto-Lei nº 8.373, de 14/12/1945.
Fundo Rodoviário Nacional	Decreto-Lei nº 8.463, de 27/12/1945.
Fundo Telegráfico	Decreto-Lei nº 8.744, de 21/01/1946.
Fundo de Assistência Hospitalar	Decreto-Lei nº 9.846, de 12/09/1946.
Fundo de Recuperação Pecuária e de Fomento Rural	Lei nº 1.002, de 24/12/1949.
Fundo Especial das Secas	Lei nº 1.004, de 24/12/1949.
Fundo de Fomento à Produção (Amazônia)	Lei nº 1.184, de 30/08/1950.
Fundo Ferroviário Nacional	Lei nº 1.272-A, de 12/12/1950.
Fundo Nacional de Pesquisas	Lei nº 1.310, de 15/01/1951.
Fundo de Valorização Econômica da Amazônia	Lei nº 1.806, de 06/01/1953.
Fundo de Estabilidade de Seguro Agrário	Lei nº 2.168, de 11/01/1954.
Fundo Federal de Eletrificação	Lei nº 2.308, de 31/08/1954.
Fundo Nacional do Ensino Médio	Lei nº 2.342, de 25/11/1954.
Fundo Nacional de Pavimentação	Lei nº 2.698, de 27/12/1955.
Fundo de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País	Lei nº 2.876, de 28/11/1956.
Fundo Aeronáutico	Lei nº 3.000, de 11/12/1956.
Fundo de Assistência à Maternidade	Lei nº 3.243, de 13/08/1957.
Fundo da Marinha Mercante	Lei nº 3.381, de 24/04/1958.
Fundo Portuário Nacional	Lei nº 3.421, de 10/07/1958.

Fonte: Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>).

⁶ Decreto nº 21.321, de 18 de junho de 1946.

2. Experiências pioneiras de fomento à cultura através de fundos públicos

A Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, criada no âmbito do Ministério da Educação e Cultura, configura-se como a primeira ação do Governo Federal no campo da cultura a dispor de um fundo específico para o subsídio de suas ações. Instituída através do Decreto nº 43.178, de 05 de fevereiro de 1958, a Campanha tinha como finalidades fomentar ações de salvaguarda das manifestações culturais tradicionais e estimular o desenvolvimento de estudos, pesquisas e eventos de produção intelectual.

Para atender as atividades da Campanha, o decreto previa a criação de um Fundo Especial constituído por receitas provenientes de fontes diversas de recursos. De acordo com o Inventário Provisório dos Documentos Textuais do Ministério da Educação e Cultura, o fundo poderia ser formado por “recursos da União, dos estados, dos municípios, de entidades paraestatais, de sociedades de economia mista, além de outros recursos oriundos de donativos, contribuições de entidades públicas e privadas, além de rendas eventuais do patrimônio e dos serviços da Campanha” (NUNES, 2013).

A constituição do fundo ocorreu naquele ano com uma alocação de recursos próprios da União na ordem de Cr\$ 5.000.000,00, cujo registro da despesa somente seria autorizado pelo Tribunal de Contas da União em 08 de agosto de 1959⁷. O fundo especial representou 0,003% das despesas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 1958. Naquele ano, fundos especiais também foram constituídos para subsidiar as ações da Campanha de Formação de Geólogos (Cr\$ 115.000.000,00) e da Campanha para Educação de Surdo Brasileiro (Cr\$ 50.000.000,00).

Por sua vez, o Decreto nº 43.928, de 26 de junho de 1958, instituiu a Campanha Nacional de Teatro, cujo modelo de organização e funcionamento assemelhava-se ao exemplo anterior. Neste caso, o custeio das atividades da campanha correria à conta de um fundo especial de natureza bancária gestado sob a tutela do diretor Serviço Nacional de Teatro, departamento ligado ao Ministério da Educação e Cultura. As receitas do fundo proviriam de dotações consignadas nos orçamentos dos entes federados,

⁷ Diário Oficial da União, 29 de setembro de 1959.

contribuições de agentes privados e doações particulares. Em entrevista ao Jornal Correio da Manhã, o então Ministro da Educação e Cultura Clóvis Salgado destacou os principais aspectos da regulamentação da Campanha Nacional do Teatro, cujos objetivos eram

“auxiliar os grupos teatrais de profissionais e amadores, bem como as atividades ou entidades de qualquer modo relacionadas com a arte cênica, cabendo-lhe ainda manter o Teatro Nacional de Comédia e proceder à montagem de espetáculos de ópera e ballet de alto nível artístico; organizar congressos, festivais e exposições no país e no estrangeiro; e financiar o teatro social, incentivar o teatro estudantil e promover espetáculos para crianças e adolescentes; financiar a construção, reconstrução e conservação de teatros, excursões de grupos profissionais e de amadores, bôlsas e de estudo e edição de livros relativos ao teatro, da mesma forma que o lançamento de publicações especializadas; e cooperar os órgãos federais, estaduais e municipais que tenham conexão com as atividades teatrais”.⁸

No âmbito estadual, o Estado do Ceará figura como a primeira Unidade Federativa a prever a execução de suas políticas culturais por meio do financiamento de um fundo público. Em 1967, o Conselho Estadual de Cultura concluiu o documento intitulado “Plano de Atividades Culturais da Secretaria de Cultura”, de caráter quadrienal, que previa que o financiamento de suas ações correria à conta de “dotações orçamentárias do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Ceará (Fundec) constantes do Plano de Ação Integrada do Governo (PLAIG) e outras de origens diversas” (COSTA, 2011).

Na década seguinte, entre 1973 e 1974, o Departamento de Assuntos Culturais do Ministério da Educação e Cultura desenvolveu o Plano de Ação Cultural (ou Programa de Ação Cultural, em algumas bibliografias), cujas metas traduziam-se na implantação de um ativo calendário de eventos culturais com espetáculos e intercâmbios nas áreas de música, teatro, dança, literatura, artes plásticas, circo, folclore e cinema (CALABRE, 2005). O PAC buscava reestabelecer a aproximação entre o governo militar e os meios artísticos e intelectuais (BRANT, 2009), de modo que “gozou de grande flexibilidade, já que dispunha de recursos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação” (OLIVEIRA, 2008) e, por conseguinte, mobilizava uma grande soma de recursos (CALABRE, 2007).

⁸ Jornal Correio da Manhã. Edição de 1º de agosto de 1958. Edição virtual disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_06&pagfis=94420

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

Em 04 de dezembro de 1973, o Diário Oficial da União publicou a autorização de crédito especial para dotação orçamentária destinada à “intensificação das atividades culturais no país, através de entidades públicas e privadas na conformidade do Plano de Ação Cultural”. Conforme a publicação houve uma transferência de Cr\$ 25.000.000,00 do FNDE para a Diretoria de Assuntos Culturais, dos quais Cr\$ 21.250.155,00 seriam próprios ao custeio das atividades realizadas sob as diretrizes do PAC. O crédito correspondeu a 1,09% dos recursos globais do Ministério da Educação e Cultura e a 0,04% das despesas gerais fixadas pela Lei Orçamentária Anual de 1973. Conforme relata Isaura Botelho, “com a diversificação de suas atividades e o grande aporte de verbas vindos do Fundo Brasileiro para o Desenvolvimento da Educação, o FNDE, o programa foi-se tornando maior e mais poderoso que o Departamento ao qual estava ligado” (BOTELHO, 1996).

3. Lei Sarney / Fundo de Promoção Cultural: do ineditismo à desconfiança

A década de 1980 inaugurou uma nova fase no campo das políticas culturais no Brasil, que passou a contar com o Ministério da Cultura, criado em 1985, além de um mecanismo inédito de fomento e incentivo. A Lei nº 7.505, de 02 de julho de 1986, aprovada durante o governo do presidente José Sarney (daí a razão pela alcunha de Lei Sarney), consistia em oferecer abatimento sobre o imposto de renda às pessoas físicas e dedução como despesa operacional às pessoas jurídicas de todo valor despendido como doação, patrocínio e investimento em ações culturais por meio desta legislação (BITTAR, 2011).

Outro dispositivo instituído pela Lei Sarney foi o Fundo de Promoção Cultural (FPC), cuja concepção representava uma espécie de agente promotor de justiça social face os possíveis fatores de concentração gerados pela renúncia fiscal, com a finalidade de “garantir o mesmo tipo de tratamento à vasta gama de atividades” (FURTADO, 2012). A gestão do fundo ocorreria sob os auspícios do Instituto de Promoção Cultural (IPC), instituído pelo Decreto nº 92.489, de 24 de março de 1986. Trata-se, portanto, do segundo movimento na construção de um mecanismo de fomento à cultura brasileira.

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

Em reunião ordinária do Conselho Federal de Cultura, em agosto de 1986, o então Ministro da Cultura Celso Furtado prospectou que o fundo atuaria “como um mecanismo de correção das distorções que certamente a aplicação de lei iria acarretar” (CALABRE, 2009). Segundo o ex-ministro, tais distorções resultariam da disparidade nos níveis de acesso à informação e de formação técnico-profissional entre as cidades modernas e industrializadas e o restante do país. O prenúncio da concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste em detrimento de outras seria comprovado nas décadas seguintes, com o advento da Lei Rouanet.

A regulamentação do fundo e do instituto ocorreu por meio do Decreto nº 93.063, de 1º de agosto de 1986. Além da delegação de competências ao recém-criado Instituto de Promoção Cultural, o decreto estabeleceu um novo paradigma no campo do fomento à cultura ao prever, pela primeira vez na história, dez fontes específicas de recursos para a constituição de receitas de um fundo para a cultura. Após a promulgação desta matéria, as leis de fundos de cultura dos Estados, Distrito Federal e municípios passaram a adotar a mesma composição redacional no que tange às fontes de recursos.

A Portaria nº 248, de 29 de abril de 1987, publicada no Diário Oficial de 04 de maio daquele ano, aprovou o Regimento Interno do IPC, cuja finalidade era "apoiar financeira e tecnicamente estudos, projetos e programas voltados para o desenvolvimento cultural do país". A norma estabeleceu o organograma do instituto e definiu as atribuições do Conselho Deliberativo, das coordenadorias de Estudos e Pesquisas, Captação de Recursos e Execução de Projetos, do Departamento Administrativo, do Centro de Documentação e Informática e do Serviço de Pessoal. Posteriormente, os Decretos nº 94.625/1987 e nº 94.926/1987 instituíram 10 cargos de confiança e 25 funções de secretariado administrativo e assistentes para o instituto.

O Conselho Deliberativo do IPC era composto pelo Diretor-Geral do instituto, o Secretário-Geral do Ministério da Cultura, o Secretário do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, o Coordenador de Captação de Recursos e o Presidente do Fórum Nacional de Secretários de Cultura, tendo na presidência o próprio Ministro da Cultura. Dentre outras atribuições, era de competência do Conselho julgar e deliberar sobre os programas e projetos culturais a serem custeados com recursos do fundo.

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

Dentre os parcos materiais sobre o tema, observou-se que a experiência do FPC serviu à subvenção das necessidades de organismos do próprio Governo Federal e dos Estados e prefeituras. O apoio financeiro a organizações classistas e não governamentais figurou de modo minoritário. O repasse de recursos ocorria geralmente em parcela única, tendo como instrumento de ajuste o convênio. Entre 1988 e 1989, houve a celebração de aproximadamente 60 convênios entre o IPC e organizações públicas e privadas do Maranhão, Goiás, Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Sergipe, Paraná, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Distrito Federal, Acre, Rio de Janeiro e Pernambuco.

Além do financiamento a fundo perdido, o Instituto de Promoção Cultural atuou como instituição executora da parte brasileira no Convênio de Cooperação para a realização do Estudo de Revitalização da Cidade de João Pessoa, Paraíba, firmado em 09 de abril de 1987. O convênio estava inserido na agenda do V Centenário do Descobrimento da América e foi firmado entre os governos do Brasil e da Espanha. Para tanto, o IPC desembolsou Cz\$ 20 milhões, o Governo do Estado da Paraíba Cz\$ 15,2 milhões e o Instituto de Cooperação Ibero-americana 20 milhões de pesetas.

O IPC também atuou como agente de captação de recursos para outros entes do Governo Federal. O Termo de Cooperação nº 001/90, por exemplo, firmado entre o Ministério da Cultura e o Ministério das Relações Exteriores, estabeleceu um Programa de Cooperação Técnica para a captação de recursos destinados ao desenvolvimento de ações culturais na Biblioteca, Museu Histórico Diplomático, Arquivo Histórico, Mapoteca, Fundação Alexandre de Gusmão e Departamento Cultural do Ministério das Relações Exteriores.

Se por um lado os recursos do Fundo de Promoção Cultural chegaram a dezessete Estados brasileiros no período em que esteve vigente – em consonância com o raciocínio de descentralização geográfica defendido por Celso Furtado, a crítica ao IPC residia nas parcas verbas e na ausência de transparência na aplicação dos recursos por parte do instituto. Estes seriam fatores que contribuiriam para que o Fundo de Promoção Cultural não alcançasse a eficácia prevista (CALABRE, 2009). Apesar do interesse em trazer recursos para o setor cultural o governo não demonstrara “uma preocupação

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

orgânica de compatibilizar esses recursos com um plano nacional de cultura e sua relação com uma política de cultura” (CASTRO, 1989), transferindo as decisões sobre a execução financeira aos desígnios do Conselho Deliberativo.

Em 1990, início do governo de Fernando Collor de Melo, o aparato da cultura foi minimizado por meio da promulgação da Medida Provisória nº 150, de 19 de março de 1990. Além de reduzir o Ministério da Cultura a uma secretaria de assistência direta e imediata ao Presidente da República, o governo extinguiu inúmeros órgãos, a exemplo da Funarte, Embrafilme, Pró-Memória, Fundacem e Concine. Para assumir as atribuições destes órgãos, o Governo Federal criou o Instituto Brasileiro de Arte e Cultura (IBAC). A MP nº 150/1990 também extinguiu os cargos de Ministros de Estado do Planejamento, da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, do Trabalho, do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia, do Interior, das Comunicações e da Previdência e Assistência Social.

Assim como os demais órgãos do sistema de cultura federal, a Lei Sarney não foi poupada. O inciso III do art. 1º da Medida Provisória nº 161, de 15 de março de 1991, tratou de extinguir os benefícios fiscais previstos na Lei nº 7.505/1986. Além deste, a medida também afetou incentivos nas áreas de formação profissional (Lei nº 6.297/1975), treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos para as atividades de informática (Lei nº 7.232/1984), aquisição de programas de computador (Lei nº 7.646/1984) e desporto amador (Lei nº 7.752/1989).

Sob a prerrogativa de enxugamento da máquina pública focada na tentativa de reduzir a taxa inflacionária e modernizar a economia do Brasil, a descontinuidade da Lei Sarney e, por conseguinte, da lógica do mecenato no campo da cultura teria ocorrido, segundo Bolaño, Mota e Moura (2012), também em resposta a alegação de que haveria desvios de verbas na execução dos mecanismos. Pensamento similar é encontrado em Castro (1988), ao corroborar com a questão sugerindo a dispersão de recursos e o favorecimento clientelístico do Fundo de Promoção Cultural por meio do emprego de “critérios político-eleitorais no uso dos recursos do fundo”.

4. Lei Rouanet / Fundo Nacional de Cultura: do pretense avanço ao acanhamento

Nove meses marcaram o período entre a suspensão da Lei Sarney e a promulgação da Lei nº 8.313, em 23 de dezembro de 1991, batizada de Lei Rouanet – numa alusão ao então Secretário de Cultura da Presidência da República, o embaixador Sérgio Paulo Rouanet. A nova legislação criou o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e previu sua implantação por meio do incentivo fiscal via mecenato, do Fundo de Investimentos Culturais e Artísticos (Ficart) e do Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Apesar de previsto, o Ficart nunca saiu do papel. Já o Fundo Nacional de Cultura – nome empregado ao FPC após sua ratificação – foi regulamentado por meio do Decreto nº 455, de 26 de fevereiro de 1992. Além de definir, de maneira inédita, os principais partícipes, processos e conceitos no campo do fomento à cultura, a nova legislação trouxe mudanças significativas tanto no formato, quanto no funcionamento do mecanismo. O primeiro aspecto observado é o estabelecimento de finalidades para o FNC, que segundo a norma passou a ter como objetivos:

“I - valorizar a produção cultural de caráter regional; II - estimular a expressão cultural dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis por sua pluralidade cultural; III - desenvolver a preparação e o aperfeiçoamento dos recursos humanos para a cultura; IV - promover a preservação do patrimônio cultural brasileiro, enfatizando ações de identificação, documentação, promoção, proteção, restauração e devolução de bens culturais; V - incentivar projetos comunitários, que tenham caráter exemplar e multiplicador e contribuam para facilitar o acesso aos bens culturais por parte de populações de baixa e média renda; VI - fomentar atividades culturais e artísticas de caráter inovador ou experimental; VII - promover a difusão cultural, no exterior, em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores.”

A nova lei também ampliou as fontes de recursos para o Fundo Nacional de Cultura, prevendo a consignação percentual sobre outras fontes. Desse modo, o orçamento do FNC passou a ser constituído por 1% da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais e 3% da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais. De acordo com a legislação, os recursos devem ser recolhidos ao FNC pelos órgãos responsáveis até o décimo dia útil do mês subsequente à arrecadação.

As fontes de receitas representaram, portanto, um avanço na constituição do Fundo Nacional de Cultura, na medida em que garantiram uma previsão orçamentária perene para a execução das políticas públicas às quais este se destina. Entre 1994 e

2016, o Governo Federal utilizou 16 fontes para compor os orçamentos anuais do FNC. O quadro abaixo demonstra a participação das fontes de receitas na formação do conjunto orçamentário do fundo nos últimos vinte e três anos.

Quadro 2. Demonstrativo das principais fontes de receitas do FNC (1994-2016).

FONTE	NOMENCLATURA	Participação no conjunto orçamentário (R\$)	%
130	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional	3.144.075.059,00	34,7
118	Transferência das Contribuições sobre os Prêmios de Concursos de Prognósticos	2.472.691.059,00	27,3
100	Transferências de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional	2.150.149.943,00	23,7
178	Fundo de Fiscalização das Telecomunicações	845.994.654,00	9,3
150	Recursos Não-financeiros Diretamente Arrecadados	158.380.956,00	1,7
129	Recursos de Concessões e Permissões	155.502.462,00	1,7
120	Transferências da Contribuição sobre a Arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais	53.353.242,00	0,5
182	Restituição de Recursos de Convênios e Congêneres	18.674.296,00	0,2

Fonte: Secretaria do Orçamento Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os decretos nº 1.494, de 17 de maio de 1995, alterado posteriormente pelo Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006, atualizaram a regulamentação do Fundo Nacional de Cultura. A nova conjuntura do FNC e a reformatação das formas de análise, julgamento e tramitação processual dos projetos apresentados, justificaram a criação da Comissão do Fundo Nacional de Cultura, composta pelos titulares das secretarias do MinC e representantes das entidades vinculadas. O modelo assemelha-se ao Conselho Deliberativo do antigo IPC, sobretudo pela representação exclusivamente governamental.

Em contraponto à crítica ao FPC, que apontava a falta de compatibilização de recursos do fundo com um plano nacional de cultura, o decreto mais recente previu o estabelecimento do Plano de Trabalho Anual. O documento funciona como uma espécie de balizador da Comissão do FNC, com normas, diretrizes e metas elaboradas anualmente em consonância com os princípios e critérios do Plano Nacional de Cultura e as deliberações do Conselho Nacional de Política Cultural.

Outro avanço observado refere-se às possibilidades de utilização de recursos do FNC. A ampliação dos dispositivos de ajustes permitiu a utilização não apenas do

XII ENECULT

ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA

convênio, mas do repasse de recursos por meio de termos de cooperação e contratos para a concessão de bolsas, financiamentos, transferências (subvenções, auxílios e contribuições), concessões de prêmios e custeio de passagens e ajuda de custo para intercâmbio. A materialização destes novos dispositivos de ajustes tem ocorrido, sobretudo, por meio dos editais de seleção pública.

Apesar dos avanços sinalizados pela Lei Rouanet e suas regulamentações posteriores, na última década o Fundo Nacional de Cultura apresenta-se como a Unidade Orçamentária com o menor índice de pagamentos em relação às dotações orçamentárias autorizadas. Enquanto a média de pagamentos do Ministério da Cultura está no patamar de 50,1%, o FNC executa apenas 26,1% de seus recursos orçamentários. Entre 2001 e 2015, o Governo Federal autorizou ao FNC – via Lei Orçamentária Anual – um orçamento de aproximadamente R\$ 8,8 bilhões. Deste montante, R\$ 4,7 bilhões foram empenhados e apenas R\$ 2,3 bilhões foram efetivamente pagos, representando 26,1% dos recursos aprovados.

Quadro 3. Comparativo entre os valores autorizados e pagos pelo FNC entre 2001 e 2015.

Exercício	Dotação inicial	Valor autorizado	Valor empenhado	Valor pago*	% em relação ao autorizado
2001	72.081.198,00	88.232.230,00	64.448.333,00	30.588.954,00	42,44
2002	97.995.460,00	103.792.460,00	43.344.608,00	36.397.827,00	37,14
2003	101.819.376,00	97.909.505,00	46.155.343,00	24.881.680,00	24,44
2004	140.771.739,00	147.559.120,00	85.613.267,00	48.551.044,00	34,49
2005	190.574.557,00	190.574.557,00	132.456.544,00	69.450.640,00	36,44
2006	182.582.195,00	182.612.195,00	138.091.942,00	51.624.959,00	28,27
2007	120.153.003,00	279.159.921,00	145.358.833,00	67.591.626,00	56,25
2008	314.632.743,00	451.994.251,00	288.224.274,00	111.956.426,00	35,58
2009	526.900.976,00	523.310.653,00	433.042.747,00	215.978.690,00	40,99
2010	900.168.255,00	885.895.917,00	470.311.056,00	175.483.303,00	19,49
2011	415.280.621,00	454.280.621,00	427.256.270,00	29.793.793,00	7,17
2012	483.399.768,00	1.088.430.609,00	587.785.417,00	322.410.008,00	47,80
2013	1.101.837.696,00	1.121.849.281,00	625.173.640,00	257.868.661,00	19,31
2014	1.525.261.983,00	1.524.286.983,00	644.834.435,00	251.053.971,00	11,41
2015	1.719.437.022,00	1.719.887.022,00	637.581.197,00	621.931.970,00	35,32
TOTAL	7.892.896.592,00	8.859.775.325,00	4.769.677.906,00	2.315.563.552,00	26,14

(*) Incluindo a função “restos a pagar”.

Fonte: Sistema SIGA Brasil – Senado Federal.

Numa análise realizada a partir da execução de despesas do Governo Federal no período compreendido entre 2002 e 2015, observou-se a existência de três complexos e imbricados desafios. Não bastasse o baixo índice de execução financeira, a questão da discricionariedade tem se mostrado fator preponderante na centralização regional dos investimentos.

O primeiro sintoma de ausência de priorização de investimentos regionais é percebido ainda no processo de elaboração do orçamento do Fundo Nacional de Cultura, quando a fatia orçamentária dedicada à decisão discricionária do gestor representa 92,1%, enquanto a soma dos recursos destinados aos Estados e regiões não alcança 8% do orçamento. O segundo apontamento a corroborar com a lógica antítese ao olhar regional, decorre da reprodução do fator concentrador observado na prática do incentivo fiscal e vislumbrado por Celso Furtado trinta anos atrás.

O quadro abaixo demonstra a disparidade entre aquilo que se planeja e o que se executa. Na fase de planejamento, o Governo Federal tende a sinalizar por um maior investimento nas regiões Norte e Nordeste. Contudo, a execução financeira demonstra uma inversão sobre a lógica descentralizadora, ocorrendo menor execução financeira justamente nas regiões que deveriam ser priorizadas.

Quadro 4. Valores autorizados e pagos pelo FNC, por região, entre 2012 e 2015.

Região	Valor autorizado (R\$)	%	Valor Pago (R\$)	%
Sudeste	276.880.813,00	40,45	25.750.506,00	43,17
Centro-Oeste	74.180.642,00	10,84	13.591.070,00	22,79
Nordeste	127.048.266,00	18,56	8.789.884,00	14,74
Sul	75.848.305,00	11,08	7.700.930,00	12,91
Norte	130.620.571,00	19,08	3.810.737,00	6,39

Fonte: Sistema SIGA Brasil – Senado Federal.

5. Conclusões

A história demonstra que importantes passos foram dados no sentido de desenvolver um instrumento capaz de atender às demandas de financiamento do setor artístico-cultural. Nos últimos trinta anos, sobretudo, o Estado Brasileiro se dedicou a construir um modelo próprio de financiamento à cultura. Contudo, a nosso ver, para atingir um estágio pleno – aos moldes do que defendera Celso Furtado na década de

1980 – urge subverter a atual lógica que reproduz o fator de concentração regional da política de incentivo fiscal. Desse modo, observamos dois aspectos que merecem especial atenção neste debate. O primeiro versa sobre a redução do poder discricionário do gestor na indicação das prioridades do fomento e financiamento, garantindo desde o âmago da composição orçamentária investimentos mínimos regionais e transferindo para espaços colegiados o poder decisório sobre a aprovação e reprovação de propostas. O segundo aspecto trata de buscar resoluções face o abismo entre os altos valores alocados no planejamento orçamentário e o baixo índice de execução financeira durante os exercícios fiscais. Diante deste quadro, o presente estudo ratifica a necessidade de um novo formato de mecanismo, inicialmente encontrado no Projeto de Lei 6.722/2010, que busca instituir o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura, o Procultura.

Referências Bibliográficas

- BOTELHO, Isaura. **Por artes da memória: a crônica de uma instituição - Funarte**. São Paulo, Escola de Comunicações e Artes da USP, 1996 (tese de doutorado).
- CALABRE, Lia. **Políticas Culturais no Brasil dos anos 1930 ao século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- CALABRE, Lia. **Políticas culturais no Brasil**. In: ENECULT, 2007.
- CASTRO, Luiz Felipe Meira de. **O estado atual da política cultural no Brasil: uma agenda de debates**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 1989.
- COSTA, Lílian Araripe Lustosa da. **A Política Cultural do Conselho Federal de Cultura - 1966-1976**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2011. (dissertação de mestrado)
- FURTADO, Celso. **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura / Celso Furtado**; organização Rosa Freire d'Aguiar Furtado – Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Cultura é patrimônio: um guia**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 192 p.
- OLIVIERI, Cristiane Garcia. **O incentivo fiscal federal à cultura e o Fundo Nacional de Cultura como política cultural do Estado: usos da Lei Rouanet**. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002, p 48. apud CRUZ. Op. cit., p. 60.