

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BRUNA WINTER JUNG

INVESTIMENTO PÚBLICO, AUDIOVISUAL E RENT-SEEKING

Porto Alegre

2015

BRUNA WINTER JUNG

INVESTIMENTO PÚBLICO, AUDIOVISUAL E RENT-SEEKING

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Leandro Valiati

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Winter Jung, Bruna
Investimento público, audiovisual e rent-seeking
/ Bruna Winter Jung. -- 2015.
60 f.

Orientador: Leandro Valiati.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Economia da Cultura. 2. Rent-seeking. 3.
Audiovisual. 4. Políticas Públicas. 5. Falhas de
mercado. I. Valiati, Leandro, orient. II. Título.

BRUNA WINTER JUNG

INVESTIMENTO PÚBLICO, AUDIOVISUAL E RENT-SEEKING

Trabalho de conclusão apresentado ao curso de graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2015

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Leandro Valiati - Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

Prof. Me. Ario Zimmermann
UFRGS

A minha avó, por toda a vontade de viver

AGRADECIMENTOS

A minha avó materna Elfride, por ter me ensinado que a vontade de viver é capaz de renovar a alma.

A minha tia Rosamaria, que me mostrou que ética e moral são qualidades que abrem as portas e quem me provou que a educação não é apenas conhecer, mas também saber aplicar.

As minhas irmãs, Daiana e Marina, que me ensinaram a ter paciência e me deram forças quando eu precisei.

Aos meus professores, por serem ferramentas que facilitaram a aprendizagem e que me mostraram tanta paixão pelo ensino. Especialmente ao professor Leandro Valiati que expandiu meus horizontes em economia me mostrando os instrumentais da Economia da Cultura.

As minhas colegas da faculdade que me ensinaram que existe mais de uma família e me apoiaram durante todas minhas decisões acadêmicas.

Aos meus colegas de trabalho, que dedicaram tempo me ensinando o que sabiam e me ensinaram a valorizar as qualidades nos outros.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul que me proporcionou experiências acadêmicas diversas e que me agregou capital humano.

“Se eu tivesse meu tempo de volta, faria a mesma coisa novamente”

Nelson Mandela

RESUMO

O presente trabalho busca compreender a relação da teoria de *rent-seeking* com o fomento público à cultura. Para tanto, a monografia abordará o tema das falhas de mercado para o setor cultural assumindo que existe uma forte assimetria de informação no acesso aos mecanismos de fomento, gerando um processo de oligopolização dos recursos destinados ao fomento do setor cultural que diminui o bem-estar social. A análise fará uso do instrumental da economia da cultura citando autores como William Baumol e William Bowen, Garry Becker, Richard Musgrave, Françoise Benhamou e David Throsby para examinar os dados e formular a hipótese de que a Lei de Incentivo à Cultura pode gerar concentração dos recursos e, portanto, oligopólios. Como estudo de caso, será analisado o mercado do audiovisual em virtude da disponibilidade de dados. Para tanto, serão utilizados séries históricas de cinco e de dez anos dos dados do Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA/Ancine e do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – SalicNet .

Palavras- chave: Economia da Cultura. Cultura. Audiovisual. Políticas Públicas. *Rent-seeking*. Falhas de mercado.

ABSTRACT

This study aims to understand the relationship of rent-seeking theory with the public promotion of culture. Therefore, the monograph will address the issue of market failure for the cultural sector assuming that there is a strong asymmetry of information access to support mechanisms, generating a oligopolization process of resources for the development of the cultural sector which reduces the welfare social. The analysis will use the tools of cultural economy citing authors such as William Baumol and William Bowen, Garry Becker, Richard Musgrave, Françoise Benhamou and David Throsby to examine the data and formulate the hypothesis that the Law on Cultural Incentives can generate concentration of resources, and thus oligopoly. As a case study, the audiovisual market will be analyzed due to data availability. For this, we used historical series of five and ten years of data from the Brazilian Cinema and Audiovisual Observatory - OCA / Ancine and System Support for the Law Incentives of Culture – SalicNet.

Keywords: Cultural Economics. Culture. Audiovisual. Public Policies. Rent-seeking. Market failures.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama dos meios de Financiamento à Cultura.....	36
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Série histórica dos projetos apresentados, aprovados e apoiados relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura.....	39
Gráfico 2 – Número de projetos por área cultural que captaram recursos de 2005 a 2015.....	42
Gráfico 3 – Montante arrecadado pelos projetos aprovados do Mecenato de 2005 a 2015.....	43
Gráfico 4 – Percentual de recursos autorizados a captar por área cultural no ano de 2014.....	43
Gráfico 5 – Montante dos recursos captados pelos projetos através do Mecenato de 2005 a 2015.....	47
Gráfico 6 – Percentual de recursos captados em relação ao aprovado de 2005 a 2015.....	47
Gráfico 7 – Montante dos recursos captados através do Mecenato nos anos de 2005 a 2015 por área cultural.....	48
Gráfico 8 – Número de projetos apresentados versus de aprovados do segmento do audiovisual de 2009 a 2015.....	49
Gráfico 9 – Percentual de projetos apresentados e aprovados dos segmentos de difusão, difusão de acervo do audiovisual, produção cinematográfica e produção cinematográfica de média metragem no período de 2009 a 2015.....	50
Gráfico 10 – Percentual de recursos captados em relação aos aprovados do segmento do audiovisual no período de 2009 a 2015.....	51
Gráfico 11 – Percentual dos recursos captados através da Lei Rouanet por Estado do ano de 2013.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Série histórica de 1993 a 2004 do número de projetos relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura.....	42
Tabela 2 – Série histórica de 2005 a 2015 do número de projetos relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura.....	42
Tabela 3 – Ranking dos 10 maiores captadores de recursos da Lei Rouanet no ano de 2014.....	46
Tabela 4 – Ranking das produtoras que mais captam recursos da Lei Rouanet no ano de 2013.....	52
Tabela 5 – Série histórica de 2013 a 2004 das produtoras que mais captam recursos e seus respectivos rankings nos anos.....	55
Tabela 6 - Valor total requisitado, aprovado e captado pelo segmento do audiovisual e percentual do total de valores captados pelas produtoras no período de 2004 a 2013.....	57

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 ECONOMIA DA CULTURA E AS FALHAS DE MERCADO	20
2.1 EXTERNALIDADES	25
2.2 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES	27
2.3 PODER DE MERCADO	28
2.4 BENS PÚBLICOS	29
3 FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SETOR CULTURAL	31
3.1 NOÇÕES DA TEORIA DE <i>RENT-SEEKING</i>	31
3.2 FINANCIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR CULTURAL BRASILEIRO	33
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O <i>RENT SEEKING</i>	38
4 ESTUDO DOS RESULTADOS DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA	40
4.1 ANÁLISE DO MERCADO CULTURAL	40
4.2 ANÁLISE DO SEGMENTO DO AUDIOVISUAL	49
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

Esta monografia visa sustentar a hipótese de que, na tentativa de eliminar falhas de mercado no mercado cultural, acaba-se criando outra chamada *rent-seeking*. Tal fenômeno acontece quando o Estado tenta corrigir as falhas e acaba gerando falhas de governo. Este trabalho pretende abordar o tema das falhas de mercado para o setor cultural assumindo que existe uma forte assimetria de informação no acesso aos mecanismos de fomento, gerando um processo de oligopolização dos recursos destinados ao fomento do setor cultural que diminui o bem-estar social. A análise levará em conta o instrumental da economia da cultura para levantar os dados e formular a hipótese. Como estudo de caso, será analisado o mercado do audiovisual em virtude da disponibilidade de dados e dado que há uma agência reguladora para o setor: a Agência Nacional do Cinema - ANCINE.

O Estado reconhece, através da constituição federal de 1988 a importância do papel da cultura. No artigo 215 há o comprometimento em garantir tanto o acesso quanto o apoio e o incentivo à cultura (BRASIL, 1988). Nos dois parágrafos deste artigo ainda se ressalta que ele protegerá as manifestações culturais e reservará as datas comemorativas dos diferentes segmentos de grupos étnicos. Então, é nesse contexto que são criadas as legislações de fomento à cultura. Em 23 dezembro de 1991, é criada a lei nº 8.313 também conhecida como lei Rouanet (BRASIL, 1991) – em homenagem ao secretário da cultura da época. Nesta lei é instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), que tem como objetivo captar recursos para o setor, e são implementados os seguintes mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura – FNC, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart e o incentivo a projetos culturais. Também é ratificado na lei Rouanet o Fundo de Promoção Cultural criado pela lei no 7.505/86 (BRASIL, 1986).

Dentre as modalidades de subsídios estatais, a renúncia fiscal que a lei Rouanet possibilita parece ser adequada, pois assim tal mecanismo incentiva e educa o cidadão e as empresas a investirem em cultura. Contudo, como muitas das pessoas jurídicas possuem instituições culturais, os abatimentos dos impostos destas empresas vão para suas instituições culturais gerando um oligopólio dos recursos destinados aos projetos culturais. Pode-se citar a Petrobrás – sem contar a distribuidora e a transportadora - cujo montante arrecadado ultrapassa os 80 milhões

de reais e apenas a Orquestra Petrobras Sinfônica captou mais de 10 milhões para realização de suas atividades anuais.

Seguindo, as principais visões teóricas se dividem entre ortodoxos, apresentadas pelas teorias neoclássicas, e, contrapondo-os, tem-se a visão heterodoxa defendida pelos institucionalistas e pela vertente da teoria do capital humano. Baumol e Bowen, representantes da visão neoclássica, buscam responder sobre as dificuldades financeiras da área cultural, ou seja, dos problemas na auto sustentação especificamente no segmento de artes performáticas. Segundo Baumol e Bowen (1966, p. 164), citado no “Projeto Perspectivas da Economia da Cultura: um modelo de análise do caso brasileiro” do Ministério da Cultura/Fecamp (2011, p.11), “o trabalho do artista performático é um fim em si mesmo, não um meio para a produção de algum bem”. Sendo assim, a produção do artista não permite mudanças substanciais de produtividade já que esta se trata do aumento da produção por horas trabalhadas. Contudo, o que o artista produz é arte e, em alguns casos como músicas e teatros, o aumento da produtividade não é possível. Isto por que para um ator ou um músico não tem como reproduzir mais uma peça ou um concerto – que já são obras prontas - por horas de espetáculo. Eles ainda destacam que o *productive lag* é o diferencial de produtividade manufatureira, a vantagem em relação à produtividade artística. Esta vantagem proporciona a redução dos custos relativos e, por sua vez, acaba sendo uma forma de inclusão social dado que estratos sociais menos favorecidos podem ter acesso aos bens culturais cuja produtividade é alterada com a introdução de novas técnicas produtivas o que não ocorre com os produtos artísticos.

No Projeto Perspectivas da Economia da Cultura se encontra ainda tal reforço:

Os autores advertem que, em função do diferencial de produtividade, o custo das artes performáticas seria crescente, sendo que por esta razão seus rendimentos seriam prejudicados quando comparados aos rendimentos dos setores cuja produtividade se beneficia do progresso técnico. Esta é a razão para a existência de um hiato de ganhos (*earning gap*), que explicaria salários defasados nas atividades artísticas. Mas não apenas isso: como o progresso técnico é contínuo e proporciona sucessivos aumentos de produtividade nos setores manufatureiros, o hiato de ganhos é crescente (BRASIL. Ministério da Cultura, 2011, p.12)

Por fim, na investigação de Baumol e Bowen (1996¹ apud BRASIL. Ministério da Cultura, 2011), eles justificam a necessidade do fomento estatal do setor cultural não apenas pelo intuito de estimulá-lo, mas também pela sobrevivência daquelas atividades.

Outro autor referencial, que aplica sua área de domínio no mercado cultural, é Richard Musgrave, professor da Universidade de Harvard. Musgrave (1959² apud BRASIL. Ministério da Cultura, 2011) toma o Estado como agente benevolente, ou seja, ciente do que é melhor para o cidadão, também toma o consumidor como esporadicamente alheio a bens que são bons para ele mesmo – dando a noção, assim, a um pressuposto de bens de mérito-; desse modo, ele também pressupõe que a oferta de alguns bens é insuficiente ou até mesmo inexistente o que justificaria sua intervenção no mercado visando corrigir as falhas de mercado existentes como a assimetria de informação.

Uma terceira visão a respeito de economia da cultura é a de Garry Becker e Stigler (1977³ apud BRASIL. Ministério da Cultura, 2011). Eles discutem a cerca das preferências dos consumidores. Enquanto vários autores consideram a preferência como variável exógena, este diz que as preferências não são dadas, mas sim formadas seja pelas interações sociais, pelos fatores ambientais, pelas referências culturais e/ou pela formação de hábitos. Logo, elas são formadas de forma individual e racional. Acrescentam ainda que as preferências por bens culturais deveriam ser lapidadas pela educação e pela construção do gosto. Já que a visão do capital cultural é baseada na teoria do capital humano - a qual nos diz que o nível de investimento em educação é uma escolha racional do indivíduo- coloca-se, de certa forma, a culpa pelo fracasso no mercado de trabalho e, conseqüentemente, pela falta de refinamento das preferências por bens culturais no consumidor. Sendo assim, o Estado não, para estas visões, não tem culpa pelo nível educacional dos cidadãos.

A partir destas perspectivas, deve-se dar importância à presença do Estado no setor cultural. Através de alguns mecanismos, como o incentivo, pode-se obter boas influências estatais no mercado de bens culturais. Esse debate tão atual nos remete a alguns casos na Europa sobre diretores afirmando que as casas de ópera

¹ Baumol e Bowen, p. 164 - "Performing Arts, The Economic Dilemma". Londres: Cambridge, 1996.

² Richard Musgrave. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill: New York. 1959.

³ Garry Becker e Stigler. "De Gustibus Non Est Disputandum". The American Economic Review 67 (2): pp. 76-90.1977.

e os teatros não se sustentam sem o amparo do governo. O debate é muito recorrente dado que quando o Estado se encontra em crise um dos primeiros cortes de gastos público são do setor cultural e este setor enfrenta dificuldades de financiamento frente ao enorme aparato estatal que sustenta as instituições culturais. No caso da Alemanha, são destinados à cultura 8 bilhões de euros contra 250 a 300 milhões investidos pelo setor privado. Outros países debatem sobre se as instituições culturais podem continuar sendo mantidas pelo Estado, de que forma os subsídios estatais, que são reduzidos cada vez mais, podem ser compensados por fundos mantidos pela iniciativa privada. O problema é que repassando os preços para o consumidor, os demandantes dos bens culturais desapareceriam. Os diretores das casas de show na Europa falam que há enorme dificuldade em encontrar patrocinadores e ainda afirmam que é mera ilusão esperar que o dinheiro da iniciativa privada possa substituir por completo os subsídios estatais.

Entretanto, o que existe hoje no Brasil é a Lei Rouanet e os Fundos de Fomento à Cultura. A lei é uma forma de renúncia fiscal, ou seja, o governo desonera o contribuinte a pagar parte do imposto. Ela possibilita o cidadão, seja pessoa física seja pessoa jurídica, a investir um percentual fixo de seu imposto de renda em algum projeto cultural existente. Enquanto os fundos são uma parcela do orçamento federal destinados a financiar projetos culturais eleitos por comissão através de editais. Ainda há outra forma de intervenção, mas esta visa estimular a demanda: o vale-cultura. Aprovado recentemente sob forma de lei, este vale é pago aos trabalhadores contratados pelo regimento da consolidação das leis trabalhistas e destinado ao consumo de alguns bens culturais.

Para tal proposição, será utilizada a teoria do *rent-seeking* a qual é definida como busca pelos ganhos improdutivos ou procura pela renda (SOUZA, 1993). Como no mercado em geral, o setor cultural possui várias falhas de mercado. Para Souza (1993), o crescimento das funções do governo aumentou os gastos públicos e, por sua vez, gerou desperdícios e corrupção, ou seja, as falhas de governo reduziram o bem estar social. Contudo, ao Estado apenas competiria as funções básicas: saúde, educação e segurança.

Souza (1993) define ainda:

Rent-seeking ocorre pela presença de restrições à livre competição. A ação do Estado se faz presente no estabelecimento de licenciamentos, quotas de importação, direitos alfandegários, legislação sobre o salário mínimo. O

governo aparece como grande alocador do excedente social, o que tem levado a ideias de liberalização, privatização e desregulamentação (SOUZA, 2005, p. 230).

O governo faz uso de várias políticas intervencionistas no setor cultural: a regulação, a posse de bens culturais, a concessão de subsídios e a imposição de condições de desenvolvimento cultural (CRUZ, 2006). A regulação através da qual são fomentados, regulados e fiscalizados os mercados culturais. Para Cruz (2006), esse meio de intervenção tem sido um instrumento de eleição o qual visa proteger os direitos de propriedade e conservar o patrimônio. O segundo, a posse de bens culturais, está mais centrada nas propriedades de museus, teatros, bibliotecas, entre outros, os quais algumas vezes possuem parceria com o setor privado. Os subsídios, por sua vez, podem ser concedidos para oferta ou para a demanda de bens culturais. Para Cruz (2006), o maior problema na concessão de subsídios para oferta desses bens está na liberdade de escolha das instituições a serem apoiadas. Neste caso é que podem acontecer os conflitos de interesse e ocorrer os comportamentos de *rent-seeking*. Já os subsídios aos consumidores, em teoria, são mais democráticos por que permitem a eles a liberdade de escolha dos bens culturais e, conseqüentemente, gerará competição entre os ofertantes para conquistar a demanda. O risco que corre neste caso seria o desenvolvimento excessivo de bens culturais populares o que atrofiaria o apoio às formas de cultura vanguardistas (CRUZ, 2006). E por último, a imposição de condições de desenvolvimento cultural a qual visa atribuir licenças para algumas atividades.

Por fim, vale ressaltar que a maioria dos governos usa uma combinação de tais políticas dependendo da atividade cultural que se está tratando. A presença do Estado no setor cultural é imprescindível visto que há bens culturais preferíveis a outros. Ademais, o apoio estatal é a força motora de várias instituições culturais que não estão bem estruturados. Pode-se apontar os casos dos museus que vêm perdendo importância no Brasil em relação aos europeus e norte-americanos. Enquanto os mais conhecidos na Europa recebem visitantes na casa dos milhões, o Brasil, em seus quatro mais visitados, recebe menos de meio milhão de visitantes por ano (SANTOS, 2004).

Dado este panorama, serão revistas as teorias de alguns autores de economia da cultura e também serão conceituadas e exemplificadas as falhas de mercados para embasar as ideias desta monografia. Através deste embasamento,

serão analisadas as políticas públicas de incentivo à cultura e sua relação com a teoria de *rent-seeking*. Depois se analisará o segmento do audiovisual para dar sustentação a hipótese.

2 ECONOMIA DA CULTURA E AS FALHAS DE MERCADO

O presente capítulo visa fazer uma revisão bibliográfica organizando os autores que firmam as teorias nas quais a economia da cultura se baseia e estará dividido em duas partes. Para entender o desenvolvimento do trabalho, é importante destacar que os próprios autores de economia da cultura a definem de maneira abrangente. A definição mais utilizada no meio acadêmico é aquela citada no relatório da UNCTAD, o Creative Economy Report (2010), onde se lê que Economia da Cultura é:

[...] a aplicação de análise econômica a todas as artes criativas e cênicas e as indústrias patrimoniais e culturais, sejam de capital aberto ou fechado. Ela se preocupa com a organização econômica do setor cultural e com o comportamento dos produtores, consumidores e governos nesse setor. O tema inclui uma variedade de abordagens, de correntes principais e radicais, neoclássicas, de economia do bem-estar, de política pública e da economia institucional. (UNCTAD, 2010, p.5).

Dada esta definição, pode-se verificar que há espaço para muitos estudos. O trabalho visará explicar a relação dos financiamentos públicos com a teoria de *rent-seeking*. Além das falhas de mercado, que serão tratadas no decorrer deste capítulo, será introduzida a teoria do *rent-seeking*, também conhecida como falhas de governo, ao longo do capítulo três desta monografia.

Na primeira parte será revisada as ideias dos autores William Baumol e William Bowen, Garry Becker, Richard Musgrave, Françoise Benhamou e David Throsby. Na segunda parte, serão apresentadas as falhas de mercado e como elas estão presentes no setor cultural. A partir das falhas de mercado e do *rent-seeking* será constatado que pode ser necessário a intervenção estatal, em especial, no segmento do audiovisual.

Pode-se entender o surgimento de bens culturais através das ideias de uma filósofa alemã que desempenha um papel central em debates contemporâneos. Hannah Arendt, formada pela Universidade de Heidelberg em 1928, desenvolve em sua obra "A condição humana" um capítulo chamado "A permanência do mundo e a obra de arte". Nele, ela afirma que a fonte da obra de arte é o pensamento e este, por sua vez, é uma das condições humanas, ou seja, é uma capacidade humana em processo constante. Também le-se em seu livro que essa capacidade transcende o

ser humano e é liberada para o mundo sob forma de paixão tão intensa e que estava aprisionada em si mesmo (ARENDDT, 2014).

Para Arendt (2014):

O pensamento, ao contrário, não tem outro fim ou propósito além de si mesmo[...]. A atividade de pensar é tão incessante e repetitiva quanto a própria vida; perguntar se o pensamento tem algum significado configura o mesmo enigma irrespondível que a pergunta sobre o significado da vida; os processos do pensamento permeiam tão intimamente toda a existência humana que o seu começo e o seu fim coincidem com o começo e o fim da própria vida humana. (ARENDDT, 2014, p. 212)

Nesse ínterim, constitui-se um novo espaço para ser explorado pela economia. A economia da cultura é um campo de estudo relativamente novo – os primeiros relatos e trabalhos publicados foram na Alemanha no início do século XX. Entre os diversos autores que discorrem sobre o assunto, pode-se defini-la como o estudo do relacionamento dos agentes econômicos no setor cultural, tanto na esfera privada quanto na esfera pública.

A própria discussão do termo cultura já é conflitante durante o passar dos séculos. Entre os séculos XVII e XVIII na França, estabeleceu-se que tudo que provém de uma sociedade antiga - sejam seus monumentos ou sejam suas ruínas, obras literárias ou artísticas – é chamado de civilização; enquanto, na língua alemã, fez-se o uso da palavra cultura para definir o mesmo. Contudo, em Fossaert (1991), lê-se que civilizações são as heranças deixadas pelas sociedades antigas e cultura é o conjunto de produção da sociedade atual. Ainda, ao interagir a cultura e a civilização, tem-se o chamado discurso social total que, segundo Fossaert (1991), é a intersecção dos dois termos, civilização e cultura.

Sabendo-se disto, a Economia da Cultura estuda todas as relações econômicas - o comportamento dos consumidores e dos produtores bem como do governo - que envolvem a produção da sociedade atual e as heranças das sociedades antigas. Contudo, é preciso frisar que alguns bens culturais possuem características econômicas especiais. Começar-se-á pelos autores da obra literária “Performing arts: the economic dilemma”, escrito em 1966, de Baumol e Bowen. Os autores analisam em sua obra as artes performáticas – teatro, dança e música – enquanto trabalho dos artistas. Eles concluem que, diferentemente da manufatura, a inclusão de inovação no processo produtivo não reduz os custos do produto. Isto por

que, segundo Baumol e Bowen (1966⁴ apud BRASIL. Ministério da Cultura, dez. 2011) (1966, p. 164), citado no Projeto “Perspectivas da Economia da Cultura: um modelo de análise do caso brasileiro” do Ministério da Cultura/Fecamp (2011, p.11), “o trabalho do artista performático é um fim em si mesmo, não um meio para a produção de algum bem”. Ou seja, o produto do artista é a expressão artística, sendo assim, não há como aumentar a produtividade⁵. O estudo deles diz respeito ao financiamento das artes performáticas, sendo assim, eles argumentam que a manufatura há vantagens sobre elas como o progresso técnico o qual confere a produção manufatureira diferencial de produtividade e conseqüentemente um hiato de ganhos. Ademais, explicam que a elasticidade da oferta é baixa tendo em vista que os custos das artes são crescentes e, além disso, é inviável repassar todo o custo para o consumidor. Logo, concluem que instituições fomentadoras das artes performáticas não são apenas um mero incentivo, mas também são fontes que auxiliam na sobrevivência deste setor. Este caso do século XIX que os autores retratam, ocorre também no século XXI. Tomar-se-á como exemplo as casas de espetáculo na Europa, cujas entradas são parcialmente financiadas pelo investimento público. Contudo, é debatido recorrentemente sobre a redução do incentivo à cultura o que obrigaria a elevar os custos dos bilhetes. Isto causaria uma diminuição na demanda e levariam as casas de espetáculo à falência. Portanto, o incentivo público e privado à cultura não só sustenta o setor cultural, mas também atua como uma ferramenta de inclusão social já que eles custeariam parte dos preços dos ingressos.

Outro autor que se pode conferir suas idéias, para afirmar a necessidade de investimento público no setor cultural, é Richard Musgrave. Em sua obra, Teoria das finanças públicas de 1959, ele distingue em seu primeiro capítulo a descrição de necessidades governamentais, públicas e meritórias. As primeiras são aquelas cuja satisfação está sujeita à regra da soberania do consumidor a qual nos diz, segundo Musgrave (1976, p. 34), que “os recursos deveriam ser alocados em resposta à procura efetiva dos consumidores, determinada pelas preferências individuais e pelo estado de distribuição prevalecente”. As segundas, as públicas, são aquelas que o mercado consegue suprir a demanda e que estão sujeitas à exclusão. Quando elas

⁴ Baumol e Bowen, p. 164 - “Performing Arts, The Economic Dilemma”. Londres: Cambridge, 1996.

⁵ Produtividade é a quantidade bens ou serviços produzidos por unidade de insumo de mão de obra. Dado isto, nota-se que na reprodução da ópera Carmen, por exemplo, uma atriz produz a interpretação de Carmen durante o espetáculo todo sem alterar a quantidade de árias.

necessitam do orçamento público para serem ofertadas, elas se tornam necessidades meritórias. O autor cita como referência lanche escolar, educação gratuita e subsídio para casas de baixo custo. Da mesma forma, bens considerados indesejáveis, como álcool e cigarros, são punidos através de impostos. Nestes exemplos, se verificará a interferência estatal na soberania do consumidor. Contudo, cabe destacar que é possível ocorrer a imposição de um conjunto de valores de alguns grupos de governantes os quais eles julgam ser o melhor para a sociedade.

Assumindo que cultura seja o conjunto de valores, costumes, hábitos, crenças e práticas comuns, é importante destacar que o consumo de bens culturais forma o capital humano⁶ - aquele cujo capital está incorporado ao ser humano, ou seja, o conjunto de conhecimento, habilidades e experiências. Deste modo, como o nível de educação é escolha do indivíduo, também é o nível do consumo de bens culturais. De qualquer forma, como a oferta de bens culturais necessita do orçamento público para se financiar, eles são caracterizados como bens de mérito.

Para Fossaert (1991), cultura é o conjunto de ideologias de uma sociedade – hábitos, costumes, linguagem, religião. Ela pode ter influência das civilizações anteriores as quais deixaram seus legados ou pode ainda absorver a cultura de outros povos ao ponto de formar etnias. Seguindo a mesma linha, Throsby (2001, p. 18) define cultura como “um amplo marco antropológico ou sociológico para descrever um conjunto de atitudes, crenças, convenções, costumes, valores e práticas comuns ou compartilhadas por qualquer grupo”. Nesse contexto, ele desenvolve os vários conceitos de valor econômico da cultura. Os citados por ele são:

- a) valor estético: é o valor cultural de um bem o qual é reconhecido pela beleza, harmonia, forma e outras características que a obra é composta;
- b) valor espiritual: é o valor cultural atribuído a um bem que se insira em algum contexto religioso ou tenha importância cultural para algum grupo religioso, tribo ou qualquer outra agrupação cultural que valorizem qualidades interiores ao seres;
- c) valor social: é o valor cultural que a sociedade atribuí a uma obra a qual conecte uns aos outros ou aquele que confere a obra uma compreensão da natureza da sociedade;

⁶ Vide BECKER, Garry S.. Human Capital. New York: National Bureau of Economic Research, 1964.

- d) valor histórico: aquelas obras cujo valor cultural está conectado ao contexto histórico em que surgiram;
- e) valor simbólico: há obras que o indivíduo consumidor se identifica e atribui, portanto, valor cultural; e
- f) valor de autenticidade: é aquele conferido a obras reais, originais e únicas.

Dessa forma, justifica-se que os bens e serviços culturais são escolhidos pelos indivíduos de acordo com o contexto social no qual eles estão inseridos. No intuito de explicar a importância do capital cultural em um sentido econômico, Throsby (2001) relaciona economia e cultura e nos diz o capital cultural pode atuar como base comum e, desta forma, articular as manifestações culturais. Lê-se que há dois tipos de capital cultural: o tangível e o intangível. O primeiro, o capital cultural tangível, está ligado ao patrimônio cultural e outros bens culturais tangíveis como obras de arte e esculturas. Assim como o capital físico, o capital cultural tangível é fruto da atividade humana, tem prazo de validade, está fadado à decadência se não houver manutenção apropriada, também, pode ser expandido através da inversão dos recursos disponíveis e seu preço de mercado é mensurável. Ademais, o seu valor cultural pode ser atribuído de acordo com os tipos já citados anteriormente. Já o segundo, o capital cultural intangível, está relacionado ao capital intelectual. São as idéias, práticas, crenças e valores compartilhados por grupos. Pode-se apreciar este tipo de capital cultural na forma de literatura e música, por exemplo. Tais bens culturais também são classificados como bens públicos. No entanto, cabe destacar que, nos dois casos, investindo-se nestes capitais pode-se expandir seus valores. Ainda no sentido de intersecção entre economia e cultura, nota-se que o valor cultural e o valor econômico são fenômenos que acontecem de forma interligada. Contudo, é imprescindível perceber que o valor cultural influencia no valor econômico. Tomar-se-á como exemplo o caso de um edifício o qual possui um valor histórico. O seu preço de mercado será um determinado valor, mas, considerando seu valor histórico, os indivíduos podem ponderar este quesito e se dispor a pagar um valor maior pelo imóvel. Neste caso, o valor cultural aumentou o valor econômico. Portanto, conclui que há uma correlação entre o capital cultural e o valor econômico.

Da área de microeconomia, estudar-se-á as falhas de mercado como a situação em que o mercado não consegue produzir uma alocação eficiente. Nessa

mesma linha de pensamento, buscando argumentar sobre o porquê da intervenção estatal na economia da cultura, a economista Françoise Benhamou, autora da obra *A Economia da Cultura*, nos diz que não apenas as falhas, mas também o efeito multiplicador que o gasto público causa, são argumentos pró-intervenção.

Segundo Benhamou (2007):

[...] as particularidades da demanda podem necessitar da intervenção pública, quer para reduzir as desigualdades sociais mediante a democratização do acesso à cultura, quer para limitar os fatores de incerteza por meio de regulamentações de proteção, quer ainda para assegurar que as gerações futuras desfrutem de um patrimônio conservado e enriquecido. (BENHAMOU, 2007, p. 148).

A fim de aprofundar o estudo, será analisada cada falha de mercado com maior atenção em tópicos específicos. Serão analisadas são as externalidades - atividades que impactam no bem-estar social -, assimetria de informações – quando nem todos os indivíduos têm acesso à informação ou há incerteza quanto à informação dos agentes econômicos -, poder de mercado – quando há grupos empresas ou apenas uma empresa que domina um ou mais segmentos de mercado em relação à oferta (preço e quantidade) – e bens públicos – são aqueles bens que não são nem excludentes nem rivais.

2.1 EXTERNALIDADES

Dentre as falhas de mercado existentes, as externalidades são aquelas que, quando um indivíduo pratica alguma ação, esta impacta no bem-estar de outro indivíduo ou até mesmo da sociedade. Ao tratar-se deste assunto em microeconomia, esta falha de mercado tem um alcance muito maior que a relação comprador e vendedor. Ela se estende a terceiros.

Existem externalidades positivas e negativas. As positivas são aquelas que a ação do indivíduo aumenta o bem-estar da sociedade. Alguns exemplos clássicos são: a vacina – quando um grupo de pessoas é vacinado, ele reduz o índice de manifestação da doença no restante da sociedade, ou seja, a prevenção da doença de parte da população gerou benefício para toda ela- e a educação – quando a população é melhor instruída, ela dissemina mais a informação, diminui a criminalidade, propicia o avanço tecnológico e aumenta o padrão de vida por exemplo.

Descrevendo o comportamento da função de oferta e demanda, tem-se, por exemplo, que a quantidade ótima de educação é igual ao valor social – valor privado mais o valor do benefício externo- e é maior que a quantidade de equilíbrio demandada - valor privado. Deste modo, a quantidade ótima é maior que a quantidade de equilíbrio do mercado.

Da mesma maneira, nota-se que no setor cultural as externalidades são positivas. Algumas delas são: o patrimônio cultural - o qual valoriza os bens imóveis que se encontram próximos a eles- e os festivais de música- que fazem propaganda dos seus patrocinadores. Segundo Benhamou (2007, p.149), o mercado, por ignorar estes efeitos externos positivos, tende naturalmente a manter a produção abaixo do nível ótimo. No sentido de compensar o financiamento o qual deveria ser feito pelos beneficiados dos efeitos positivos, o Estado é quem deve contribuir para o apoio à produção cultural. Outra evidência dos efeitos externos positivos está na afirmação de Throsby (2001) a qual diz que as pessoas têm ganhos simplesmente por viverem em locais com forte herança cultural, como ruínas de prédios históricos ou escritos em cavernas de povos antigos.

Contudo, há externalidades negativas as quais são definidas pelas ações dos indivíduos que reduzem o bem-estar social. Os exemplos mais utilizados nos livros de economia são: a poluição – a qual reduz o bem-estar social seja pela saúde, seja pelo impacto no meio ambiente - e o fumante – o qual gera problemas de saúde para os grupos de pessoas ao seu redor, colocando-as na condição de fumantes passivos. Nestes casos, a quantidade de mercado – intersecção entre a demanda e a oferta de mercado- é maior que a quantidade ótima – intersecção entre a demanda e o custo social que inclui os custos privados e os custos externos-, diminuindo, desta forma, o bem-estar social.

É nesse íterim que o Estado pode interferir. A imposição de um imposto, nos casos das externalidades negativas, forçaria a curva de oferta do mercado coincidir com a curva de custo social. Segundo Mankiw (2014), o uso de um imposto como esse é chamado de internalização de uma externalidade por que dá aos compradores e vendedores de um mercado um incentivo que levem em conta os efeitos externos de suas ações. Já no caso das externalidades positivas, o Estado pode atuar como financiador do setor para prover os bens culturais.

2.2 ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Em geral, os indivíduos têm dificuldades em acessar e obter informações, ou seja, sempre haverá um grupo de pessoas com mais informações. Este fenômeno em microeconomia é denominado assimetria de informações.

O problema trazido deste fenômeno para a economia aplicada está nas incertezas. Aqui está em jogo o nível de produção o qual se estabelece mediante a demanda, ou seja, mediante a decisão do consumidor e qual o preço que ele estará disposto a pagar pelos bens ou serviços. Deste modo, o mercado reduz a produção dos bens e serviços tendo em vista o aumento do risco.

Segundo Benhamou (2007), o Estado assume o lugar do cidadão, como financiador do futuro para cidadãos potencialmente consumidores. Desta forma, é o Estado quem assume os riscos.

Os consumidores são considerados agentes racionais e com preferências dadas em microeconomia. Na prática, é difícil averiguar quais são as preferências dos indivíduos e como eles se comportarão. Este tópico é estudado em economia comportamental, onde se admite que o indivíduo seja racionalmente limitado e que prever o seu comportamento é muito complexo.

Essa imprecisão no comportamento pode ocorrer de duas formas. Uma delas é o risco moral. Este fenômeno acontece quando o principal não consegue acompanhar o comportamento do agente. Exemplo desta situação é o caso de uma seguradora de carros. Antes do agente firmar o contrato com a seguradora, ele mantinha seu carro em estacionamento com vigilância. Após o contrato, ele passa a estacionar na rua já que seu carro agora tem seguro. O principal tentará incitar o agente a agir de maneira “moral”, ou seja, responsável.

Pode-se exemplificar em economia da cultura com o caso do evento Rock in Rio. O projeto foi autorizado a captar recursos através da lei Rouanet seguindo as normas de cobrança por seus ingressos certo valor. Na prática, o ingresso mais barato foi o dobro do estipulado gerando, assim, lucros maiores que os previstos.

O segunda forma é a seleção adversa. Segundo Mankiw (2014, p.444), é um problema que surge em mercados em que o vendedor sabe mais informações sobre os atributos de um bem que está sendo vendido que o comprador do bem. Isto

ocorre no setor cultural, especificamente no mercado das artes. As falsificações de quadros são o exemplo.

2.3 PODER DE MERCADO

E os ofertantes? Como eles se comportam? Há três formas gerais de descrever o comportamento dos mercados: a concorrência perfeita, os oligopólios e os monopólios.

O primeiro, a concorrência perfeita, tem como características uma grande quantidade de compradores e vendedores, os bens são ofertados em grandes escalas, as empresas podem entrar e sair livremente do mercado. Os consumidores não tem como influenciar no preço, não de forma individual. Da mesma forma, os ofertantes não tem como influenciarem individualmente no preço vigente tendo em vista a outra característica dos mercados em perfeita competição: bens homogêneos. Esta peculiaridade pode ser esclarecida através do exemplo de uma feira de produtos agrícolas. Quando um comprador escolhe seus legumes na feira ele não conseguirá negociar o preço dado que não é interessante para o vendedor ofertar abaixo do preço de mercado. De forma análoga, o feirante não teria como aumentar seus preços visto que a banca ao lado oferece os mesmos legumes pelo preço de mercado. O fato dos compradores e vendedores serem conduzidos a aceitar o preço de mercado coloca-os na condição de tomadores de preço.

Os oligopólios, por sua vez, têm mais liberdades. Eles não são perfeitamente competitivos. Apenas alguns deles ofertam bens homogêneos ou heterogêneos. Esses mercados são compostos por poucas empresas. Exemplos dele são empresas que produzem eletrodomésticos, cigarros, lâmpadas ou aeronaves.

O último, os monopólios, é o segundo tipo de mercados não perfeitamente competitivos. Nestes mercados, há a produção de bens heterogêneos. Também é característica do monopólio as barreiras à entrada no mercado. Esse fenômeno acontece quando a empresa monopolista retém algum dos recursos necessários a fabricação do bem, quando o governo concede o monopólio e quando a empresa monopolista é a única a ofertar o bem a preços mais baixos do que outras empresas. Em casos mais extremos, há os monopólios naturais os quais suprem um mercado inteiro já que conseguem ofertar os bens ou serviços a preços mais

baixos que quaisquer outras pudessem ofertar. No setor cultural verifica-se mais casos de monopólios e oligopólios. O mercado do audiovisual é um caso destes.

2.4 BENS PÚBLICOS

Dentre os bens existentes, pode-se classifica-los conforme sua rivalidade e a exclusão do seu consumo. A rivalidade é definida como a inviabilidade do indivíduo A fazer uso de um bem comprado pelo indivíduo B. Enquanto a exclusão é definida como o impedimento de outros indivíduos usufruírem algum bem.

Alguns exemplos são os seguintes:

- a) bens privados: são excludentes e rivais. Tomar-se-á como exemplo uma blusa. Ela é excludente por que o indivíduo tem a possibilidade de não emprestar a blusa, e é rival por que quando um indivíduo A está utilizando a blusa o outro indivíduo B não pode utilizá-la. No mercado, a maioria dos bens são privados, ou seja, apenas um consumidor faz uso do bem adquirido;
- b) bens públicos: não são excludentes nem rivais. Exemplo clássico de bem público é a iluminação pública. Todos os indivíduos fazem o uso da iluminação pública. Nenhum indivíduo pode impedir que outro faça uso do bem. Da mesma forma, um indivíduo pode usufruir da iluminação ao mesmo tempo em que outros sem afetar o uso deles;
- c) recursos comuns: são rivais entretanto não são excludentes. Exemplos destes bens são os peixes do mar. A rivalidade acontece devido a pesca. Há menos peixes disponíveis. No entanto, a quantidade que há no mar impede a exclusão, ou seja, um pescador não tem como impedir que outras pessoas pesquem;
- d) bens artificialmente escassos: são excludentes, entretanto não são rivais. A TV a cabo, por exemplo, excluem os indivíduos que não querem pagar de usufruir alguns canais. Contudo, é possível que mais pessoas façam uso deste serviço.

Os bens e serviços culturais são considerados bens públicos. Um exemplo disto são os museus ou os cinemas os quais várias pessoas podem aproveitar. Benhamou (2007) acrescenta ainda sobre os bens públicos o seguinte:

[...] o custo marginal do espectador ou do visitante adicional é nulo e, mesmo que seja possível a exclusão pelo preço, estabelece-se um pagamento fixo, livre do confronto entre a oferta e procura. Além disso, pode ser que o ofertante se encontre na impossibilidade de cobrar um preço pelo acesso a esse bem (princípio da não-exclusão). Nada impede que alguém deseje desfrutar de uma paisagem sem precisar desembolsar um preço, que representaria sua contribuição para a manutenção desse patrimônio. Somente o Estado, ao repartir os custos entre os cidadãos por meio do imposto, pode reprimir o comportamento do “passageiro clandestino” [Buchanan], que deixa para os outros a contrapartida financeira do prazer que obtém de seu consumo (BENHAMOU, 2007, p. 149).

Logo, pode-se concluir que, ainda que não seja necessária a cobrança de um ingresso, para que se mantenha os bens públicos conservados, é cobrado um valor fixo o qual será destinado a manutenção ou outra eventual demanda dos bens públicos.

Conclui-se, portanto, que a necessidade do Estado, mais uma vez, é fundamental para garantir a provisão de bens culturais. Seja através do financiamento direto, seja através do estímulo a demanda, as políticas públicas para cultura são de extrema importância para a sobrevivência do setor como já foi tratado anteriormente. No capítulo que se segue, serão tratadas as formas de intervenção estatal no setor cultural.

3 FORMAS DE INTERVENÇÃO PÚBLICA NO SETOR CULTURAL

Como já se viu anteriormente, o setor cultural é repleto de falhas de mercado as quais justificam a intervenção estatal no intuito de atuarem como agentes maximizadores do bem-estar social. As formas de intervenção no setor privado se dão através de agências reguladoras ou de incentivos.

O desenvolvimento deste capítulo se dará em torno do financiamento estatal para o setor cultural. O capítulo estará dividido em três partes. A primeira buscará introduzir os conceitos de *rent-seeking*. A segunda parte será dedicada a descrever os meios de financiamento público bem como explicar quais são as políticas públicas destinadas ao setor cultural. E como desfecho, se buscará relacionar as políticas públicas brasileiras com as falhas de governo. Esse embasamento servirá de apoio para fazer a análise dos dados do financiamento do setor cultural brasileiro.

3.1 NOÇÕES DA TEORIA DE *RENT-SEEKING*

A teoria de *rent-seeking* ou busca pela renda foi desenvolvida em por Anne Krueger em 1974 para explicar as atividades improdutivas que Adam Smith definia em sua obra. Para Smith (1981, p.582), trabalho improdutivo é o que “não produz qualquer valor, não de fixando nem corporizando em qualquer objecto durável ou mercadoria vendável que continue a existir uma vez terminado o trabalho e que permita adquirir, mais tarde, igual quantidade de trabalho”. Neste grupo encontravam-se todos aqueles que não influem no nível da renda nacional.

O *rent-seeking* ou busca por renda é uma falha de governo, em outras palavras, na tentativa do governo corrigir as falhas de mercado, já expostas anteriormente, ele acaba desperdiçando recursos e criando oportunidades para aumentar a corrupção. Podemos definir também como a competição desigual dos agentes econômicos pelos privilégios concedidos pelo Estado. Segundo Souza (2005):

As atividades de *rent-seeking*, isto é, aquelas que se relacionam com procura de renda econômica pelos diferentes grupos sociais, deslocam o equilíbrio macroeconômico para posições abaixo da fronteira de possibilidades de produção, reduzindo, portanto, o nível do bem-estar social. Alguns grupos buscam esses ganhos fáceis e improdutivos para maximizar sua participação no produto líquido total, em prejuízo do conjunto da sociedade (SOUZA, 2005, p. 229).

Cabe destacar que, quando os agentes competem por estas rendas, são desperdiçados recursos, tanto dos grupos quanto do Estado o que reduziria ainda mais o nível de bem-estar da sociedade. Desta forma, fica claro que as atividades de *rent-seeking* são nocivas ao bem-estar social.

Algumas das situações de monopólio são exemplos de *rent-seeking*. O estabelecimento de barreiras, como a proteção alfandegária, permite que a tarifa eleve o preço e, assim, haverá um *mark up* sobre os custos médios. Logo, no intuito de proteger o mercado interno, acaba-se formando uma renda de monopólio para aquele grupo protegido. Souza (2005, p.230) nos diz que “as atividades de *rent-seeking* têm muita importância nos países com alto grau de intervenção estatal [...] *Rent-seeking* ocorre pela presença de restrições à livre competição”.

Aplicando a economia da cultura, na tentativa de tornar mais justo o acesso aos recursos públicos, aqueles que detêm maiores informações têm vantagens. Na análise se verificará que uma quantia relevante dos recursos para o incentivo à cultura é arrecado por empresas caracteristicamente oligopolistas ou monopolistas. Além disso, elas têm a vantagem de serem *experts* em elaborar projetos os quais sempre são aprovados nas seleções, ao contrário da maioria dos demais projetos que já são reprovados na revisão dos pré-requisitos listados nos editais de seleção.

Souza (2005) destaca ainda que a formação de grupos privilegiados nasce da democracia que visa a liberdade de participação de todos os indivíduos nas decisões econômicas e sociais. Contudo, tais grupos limitam o bem-estar social dado que usam os privilégios a seu favor. Para Souza (2005, p. 230) “os custos sociais do *rent-seeking* poderiam ser evitados se o direito de monopólio fosse leiloado e se os recursos arrecadados fossem investidos produtivamente”. Adiante, Souza (2005) conduz o pensamento frisando que estas atividades tomam maiores proporções quanto mais burocrático for o Estado. Não apenas isto, mas também em como o Estado conduz suas políticas, ou seja, dependendo do grau de liberalização o Estado concederá mais ou menos privilégios. No caso analisado, a falta de burocracia gera a competição desigual entre os agentes econômicos. O *rent-seeking* existe em três níveis diferentes:

- a) criando privilégios a certos grupos;
- b) ampliando a burocracia estatal e;
- c) através do surgimento de grupos de lobby.

Estes três níveis são exemplificados em Souza (2005) da seguinte forma:

[...] se o governo municipal limitar o número de táxis na cidade, as licenças serão valorizadas, gerando *rent-seeking* do primeiro nível para os taxistas existentes [...]. Se o governo municipal cobrar uma taxa de todos os taxistas, exatamente igual à valorização das licenças, não haverá *rent-seeking* no nível desses agentes. Elevar-se-á a arrecadação municipal e o *rent-seeking* pode tomar a forma do segundo nível [...]: políticos procurarão entrar em posições burocráticas ou empregar afiliados políticos. A renda econômica seria distribuída mediante pagamento de salários e de mordomias. Se a renda pode existir sob a terceira forma [...]: a renda econômica sendo repassada pelo orçamento a outro grupo, espontaneamente pela via política, ou pelas atividades de lóbi (SOUZA, 2005, p.231).

A diferença entre o bem produzido pelo monopolista e o bem público está no retorno da renda para a sociedade. Enquanto o monopolista se apropria do lucro puro, a renda econômica, gerada pelo bem ou serviço público, deverá retornar a sociedade através dos gastos públicos a fim de garantir o nível de bem-estar social. Caso contrário, esta renda será apropriada por outros grupos.

Outra forma de *rent-seeking* ocorre quando há restrições quantitativas ao comércio internacional. O modelo de substituição de importações é exemplo pela busca de renda no sentido de adquirir licenças de importação. Isto cria e estabelece uma disputa entre os empresários para conseguir rendas econômicas.

Logo, a outra forma de *rent-seeking*, ou seja, a de implementação de políticas públicas que visam proteger seus mercados ou conceder benefícios para o seu desenvolvimento acabam por estimular a existência de falhas de mercado.

3.2 FINANCIAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR CULTURAL BRASILEIRO

Como já se viu anteriormente, a intervenção estatal se dá mediante a existência de falhas de mercado. As políticas públicas, por sua vez, constituem um estímulo setorial o qual visa otimizar o bem-estar social. Segundo Saraiva (1999), a intervenção, em geral, é feita através do financiamento e este sucede das seguintes formas:

- a) transferência orçamentária: repasse orçamentário dos municípios para as Secretarias as quais executam em projetos específicos, por exemplo, feiras do livro;
- b) fundos especiais: são aqueles fundos os quais destinam recursos especificamente para cultura como o Fundo Nacional de Cultura -FNC;
- c) ações de bancos oficiais: são programas especiais dos bancos oficiais que fomentam projetos culturais, como os editais abertos especialmente para esses projetos do Banco do Brasil;
- d) ações de outras instituições públicas não culturais: são programas especiais de instituições públicas que fomentam projetos culturais, como os editais abertos especialmente para esses projetos do MEC;
- e) isenções ou deduções tributárias: como no caso da renúncia fiscal e;
- f) domínio público pagante: consiste na retribuição pecuniária dada o uso/apreço das obras em domínio público.

A Teoria das Finanças Públicas nos diz que as medidas tomadas e o impacto inicial que elas causam para distribuir de maneira apropriada os recursos públicos não são necessariamente o mais importante, mas sim os seus efeitos finais, ou seja, se os objetivos no resultado final foram alcançados (MUSGRAVE, 1976). Desta forma, as políticas públicas devem se orientar segundo o funcionamento do mercado e como ele reage a essas políticas.

É nesse contexto que serão estudadas as políticas públicas voltadas para cultura. Cabe destacar que o *policy maker* deve priorizar as ações para as quais ele destinará orçamento público. Em geral, as áreas preferenciais para despendere recursos são aquelas consideradas essenciais para a população chamados na constituição de 1988 de direitos sociais. Desta forma, programas destinados a financiar cultura não serão prioridade.

Lê-se em Brasil (1988):

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, art. 6º).

Ainda que não seja um programa prioritário, na Constituição Federal de 1988 é instituído que o Estado garantirá o acesso a bens e a serviços culturais. Em Brasil (1988, art. 215), o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

O Ministério da Cultura, figura essencial para o setor cultural, foi criado em 1985 através da Decreto nº 91.144 (BRASIL, 1985). O artigo primeiro decreta que:

Fica criado na Organização do Poder Executivo Federal, por desdobramento do Ministério da Educação e da Cultura, o Ministério da Cultura, com a seguinte área de competência: I – letras, artes, folclore e outras formas de expressão da cultura nacional; II – patrimônio histórico, arqueológico, artístico e cultural (BRASIL, Decreto nº 91.144, art. 1º, 1985).

É através deste decreto que se demonstra a importância da cultura para o país. Contudo, as mudanças políticas, em 1990, transformaram o até então Ministério da Cultura em Secretaria da Cultura que era vinculado diretamente à Presidência da República através da Lei n.º 8.028 (BRASIL, 1990). Mediante tal lei, instituiu-se que:

A Secretaria da Cultura tem como finalidade planejar, coordenar e supervisionar a formulação e a execução da política cultural em âmbito nacional, de forma a garantir o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes de cultura; apoiar e incentivar a a valorização e a difusão das manifestações culturais, promover e proteger o patrimônio cultural brasileiro (BRASIL, Lei n.º 8.028, art. 10, 1990).

A transição de uma instância governamental para outra não alterou a essência: prestar todo suporte ao setor cultura. Aliás, incumbiu mais tarefas para essa instância responsável. Em 1992, a Secretaria retorna ao status de Ministério com as funções de planejar, coordenar e supervisionar as atividades culturais, formular e executar política cultural e, por fim, proteger o patrimônio histórico e cultural brasileiro. Neste ano, na estrutura do Ministério, já aparece uma Comissão de cinema.

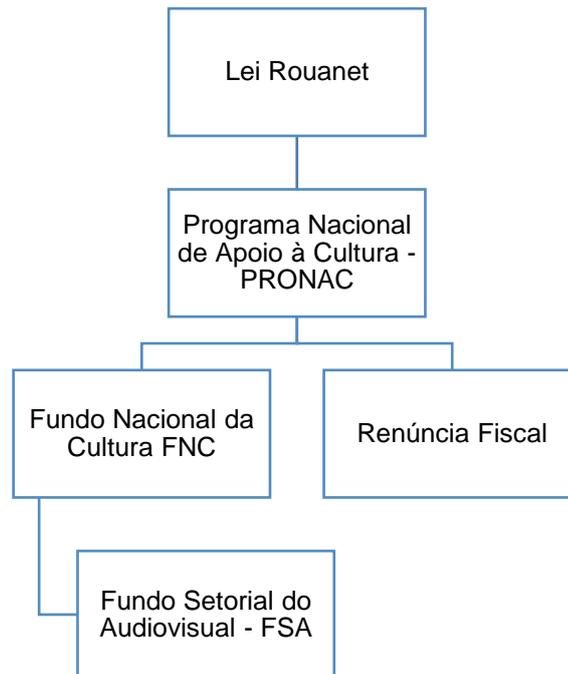
A partir de 1995, com a Medida Provisória 813 de 1º de janeiro de 1995 (BRASIL, 1995), que foi transformada na Lei 9.649, de 27 de maio de 1998 (BRASIL, 1998), foram introduzidos novos elementos às competências do Ministério da Cultura. Além do que já fora citado anteriormente, compete lhe a aprovação da

delimitação das terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como determinar as suas demarcações, que serão homologadas mediante decreto.

A forma de financiamento do setor cultural, no Brasil, se dá através da lei nº 8.313 (Lei de Incentivo à Cultura - LIC) popularmente chamada de Lei Rouanet. Esta lei, criada em 1991, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura – Pronac e possui, atualmente, dois mecanismos de financiamento ativos. Estes são o Fundo Nacional da Cultura – FNC e a Renúncia Fiscal. O primeiro é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis (BRASIL, MinC, 2015). Já o segundo, chamado também de Incentivo Fiscal ou de Mecenato, é uma forma de incentivar o setor privado a apoiar o setor cultural através do mecanismo de renúncia do imposto. Desta forma, são apresentados projetos culturais que, quando aprovados, são autorizados a captar os recursos junto às pessoas pagadoras de Imposto de Renda – IR.

Em 1993, é criada a Lei do Audiovisual (BRASIL, 1993), através da Lei nº 8.685, a qual é destinada especificamente para projetos nas áreas de produção, exibição, distribuição e infraestrutura do segmento referido. A Agência Nacional do Cinema – ANCINE, cujas atribuições são fomentar, regular e fiscalizar o mercado do cinema e do audiovisual, foi criada em 2001 pela Medida Provisória 2228-1 (BRASIL, 2001). Um dos objetivos da agência é expandir a oferta e demanda do bem com conteúdo mais variado. Outro destaque do financiamento específico para este segmento cultural é o Fundo Setorial do Audiovisual – FSA. Este fundo é uma categoria específica do Fundo Nacional da Cultura – FNC e é considerado inovador por financiar toda cadeia produtiva do mercado do audiovisual e cinematográfico. Conforme a Figura 1 verifica-se quais são os meios de financiamento à cultura de acordo com sua origem nas leis.

Figura 1 – Diagrama dos meios de Financiamento à Cultura



Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Estas práticas de incentivo à cultura por meio da dedução da tributação, também chamadas de mecenato, foram geradas por políticas públicas que tem se mostrado eficazes, do ponto de vista da arrecadação, dado o crescimento deste montante. Enquanto em 2004 o valor apoiado dos projetos foi de R\$592.220.107,33, em 2014, este somatório cresceu 127%, ou seja, o total acumulado foi de R\$1.343.330.708,20.

Segundo o relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2007), 4,2% afirmaram possuir uma secretaria exclusiva para a gestão de cultura. Deste percentual, 21,6% tem legislações específicas para o setor cultural as quais começaram a ser criadas em 1975. Já dentre todos os municípios brasileiros, 5,6% deles declararam que tem leis específicas. O número de municípios que têm criado leis para o incentivo à cultura tem crescido de forma constante. Exceção à regra é o ano de 2005 no qual, segundo o relatório, 1,1% dos municípios criaram legislações para fomentar o setor. Além disso, a partir do ano de 1997, em que começa a maior utilização da Lei Rouanet, também aumenta este número. O relatório ressalta ainda que os municípios estabelecem anualmente um limite de recursos destinados à lei. Contudo, ainda que 83,8% da totalidade de municípios com legislação voltada para o setor cultural possua despesas na função cultura, um valor considerável é utilizado para as despesas administrativas dos órgãos culturais.

3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O *RENT SEEKING*

O fundamento das políticas públicas é o desenvolvimento econômico sem deixar de lado a distribuição de renda e manter o nível de bem-estar social em um grau desejável. Em Souza (2005), o autor afirma que:

A abordagem do rent-seeking é importante para o desenvolvimento econômico porque afeta o produto global, a distribuição de renda e o nível de bem-estar social. O rent-seeking implica na distorção de preços, o que afeta a alocação dos recursos públicos, beneficiando determinados grupos em detrimento de outros. A existência de um excedente social explica a disputa entre os diferentes grupos (SOUZA, 2005, p. 235).

Como já foi desenvolvido no tópico anterior, o setor cultural possui um número considerável de leis que fomentam o setor. Estas leis têm sido essenciais para a sua expansão. De acordo com o relatório IBGE (2013), o número de empresas que atuam na produção cultural brasileira cresceu 8,9% no período de 2007 a 2010. Referente a este mesmo período, o número de pessoas ocupadas no setor cultural foi de 1,9 para 2,1 milhões o que representa um crescimento de 13,2%. Antes de 1991, o investimento neste setor era muito escasso. Basicamente dependia do mecenato privado, ou seja, do patrocínio.

Segundo Souza (2005), em alguns setores como o audiovisual os ganhos monopolistas são de certa forma necessários já que precisam aumentar seus investimentos em pesquisa tecnológica o que não é alcançado por firmas cujo lucro é normal. No caso do audiovisual ainda há outro problema. Dado a incerteza que os agentes investidores têm quanto a audiência e o retorno financeiro das suas produções, as empresas avaliam bastante o projeto cultural antes de investir neste segmento. Como caso prático pode-se citar a preferência por investir em um evento que ocorre periodicamente e que possui um histórico de público contra a proposta de um filme o qual não se tem certeza de qual será sua demanda.

A utilização enrijecida da burocracia nos processos seletivos gera excessos de oligopolização dos recursos de apoio à cultura, apontando mais uma vez o surgimento de falhas de mercado. Verifica-se isto na parte de análise, onde nos mostra que, em 2014, dentre os 14.427 projetos apresentados 41,98% foram aprovados e destes pouco mais que a metade foram apoiados. Os projetos

reprovados foram indeferidos por um dos seguintes motivos: violações de alguma regra do edital, falta de tempo para tramitação do projeto, falta da documentação necessária ou por não atingir os objetivos da lei. No Plano de Desenvolvimento do APL Audiovisual realizado pelo CEGOV (2013), o estudo indica que a cadeia produtiva do audiovisual do eixo Rio-São Paulo concentra 92,77% dos recursos nacionais captados através da Lei Rouanet sinalizando a oligopolização destes recursos.

Comparando o mercado do audiovisual aos demais mercados do setor cultural, o audiovisual é o único que possui agência reguladora cuja finalidade principal é evitar a formação de monopólios e oligopólios. Também dispõe de legislação específica própria como já foi citado anteriormente, a Lei do Audiovisual.

Considerando o que se viu até agora, já tem-se uma segunda possibilidade de formação de monopólios, já que o setor audiovisual dispõe de duas fontes de recursos para financiamento: através do Fundo Setorial do Audiovisual – FSA – o qual contempla o financiamento desde a produção até a exibição - e da renúncia fiscal de um modo mais abrangente. Além disto, a ANCINE propõem editais para financiar projetos deste segmento. Uma vez que um mercado disponha de mais oportunidades de acesso ao incentivo à cultura, este mercado tenderá ao monopólio destes recursos.

Portanto, o que foi desenvolvido até agora nos mostra a preocupação estatal em fomentar o setor cultural tem se mostrado eficiente quando se considera apenas o crescimento do setor. Contudo, a partir dos estudos aqui analisados, é possível verificar que a concessão de incentivos à cultura tem algumas distorções as quais geram falhas de mercado o que é tratado na teoria de *rent-seeking*.

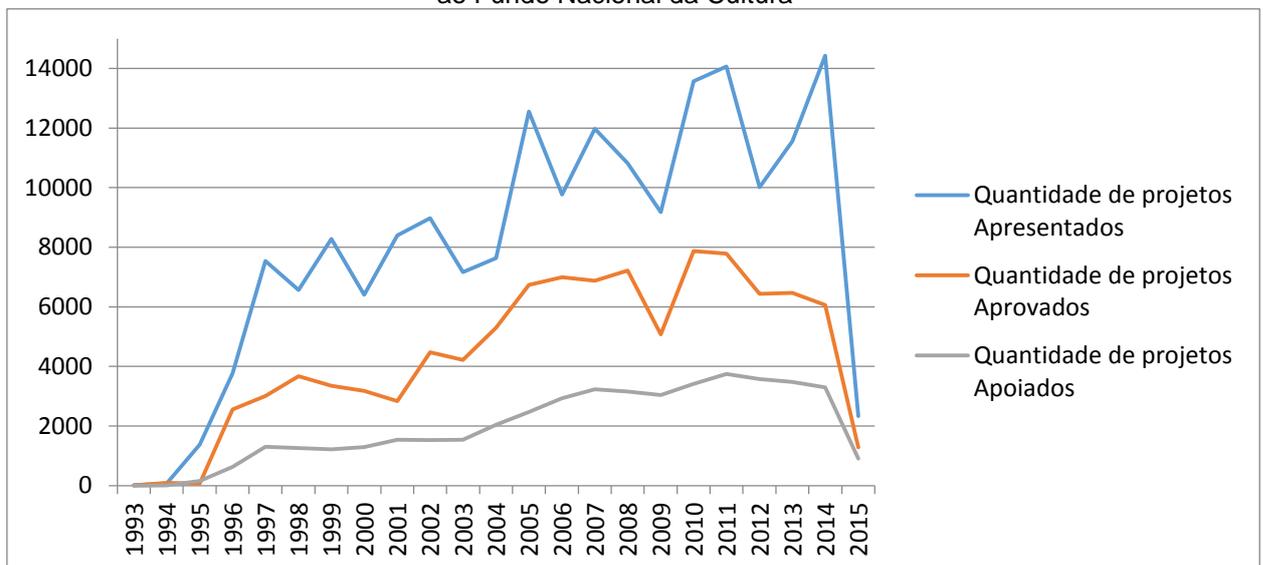
4 ESTUDO DOS RESULTADOS DAS LEIS DE INCENTIVO À CULTURA

O banco de dados selecionado para a análise em questão foi o Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura – SalicNet. O sistema dispõe de informações sobre os projetos e visa atender a Lei Complementar nº 101 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho será a estatística descritiva.

4.1 ANÁLISE DO MERCADO CULTURAL

O banco de dados disponibilizado pelo MinC apresenta estatísticas desde 1993 até a atualidade. Como é possível verificar no Gráfico 1, o número de projetos apresentados vem crescendo, contudo, vale destacar que o número de aprovados quase sempre é a metade dos apresentados. Muitos dos projetos, como já se viu, não passam no processo seletivo por falta de documentos, por não atenderem à lei ou por não atenderem à algum item do edital, pela falta de tempo para tramitação do projeto, entre outros motivos. Isto indica a assimetria de informação existente na hora de atender às burocracias. Exceção à regra é o ano de 1994, a qual pode ser visualizada na Tabela 1, que obteve 22,97% a mais de projetos aprovados em relação aos apresentados.

Gráfico 1 – Série histórica dos projetos apresentados, aprovados e apoiados relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Outro dado importante a ser analisado é a relação entre os projetos aprovados e os projetos que são efetivamente apoiados. Nas últimas duas décadas, apenas alguns anos foram apoiados mais que 50% dos projetos. Nos últimos 5 anos, até 2014, pode-se dizer que em média metade dos projetos foram financiados de fato. Já foi mencionado antes que, a partir de 1997, a Lei Rouanet passa a ser mais utilizada, o que é possível visualizar nas Tabelas 1 e 2. Este é um dos motivos pelo aumento do número de projetos culturais apresentados.

Dentro de cada área cultural que estão listadas na legenda do Gráfico 2, estão agrupados os seguintes segmentos culturais:

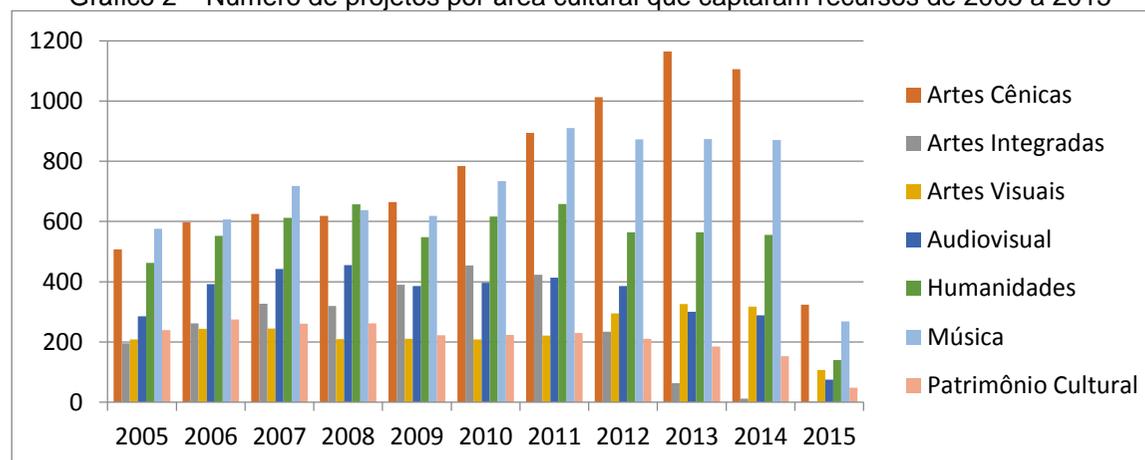
- a) artes cênicas: artes integradas, ações de capacitação e treinamento pessoal, circo, dança, mímica, teatro e ópera;
- b) artes integradas: artes integradas, carnaval, carnaval fora de época, cultura popular, equipamentos culturais multifuncionais, multimídia e restauração/bolsas;
- c) artes visuais: artes integradas, artes plásticas, cartazes, design, exposição itinerante, exposição de artes, filatelia, fotografia, gravura, gráficas, moda, plásticas, projeto fomento à cadeia produtiva arte visual e projeto educativo de artes visuais;
- d) audiovisual: difusão, difusão de acervo audiovisual, distribuição cinematográfica, exibição cinematográfica, formação/pesquisa e informação, infraestrutura técnica audiovisual, jogos eletrônicos, manutenção de salas de cinema (<100 mil hab), multimídia, preservação de acervo audiovisual, preservação/restauração da memória cinematográfica, produção cinematográfica, produção cinematográfica de curta metragem, produção cinematográfica de média metragem, produção de obras seriadas, projetos audiovisuais transmidiáticos, restauração de acervo audiovisual, rádio/tvs educativa, rádios e tvs educativas não comerciais e videofonográfica;
- e) humanidades: acervo bibliográfico, aquisição de equipamentos para manutenção de acervos bibliográficos, arquivo, artes integradas, ações de formação e capacitação, biblioteca, edição de livros, evento literário, eventos e ações de incentivo à leitura, filosofia, história, livros de valor artístico, livros de valor humanístico, livros de valor literário, obras de

referência, periódicos, periódicos e outras publicações e treinamento de pessoal para manutenção de acervos bibliográficos;

- f) música: música erudita, música instrumental, música popular, orquestra e áreas integradas, e;
- g) patrimônio cultural: acervo, acervos museológicos, aquisição de equipamentos para manutenção de acervos, arqueológico, arquitetônico, artes integradas, artesanato/folclore, ações de capacitação, construção de equipamentos culturais em geral, construção de salas de teatro municipais(< 100 mil hab), cultura afro brasileira, cultura indígena, história, manutenção do centro comunitário com sala de teatro (<100 mil hab), museu, música instrumental, preservação de acervos, preservação de acervos museológicos, preservação de patrimônio imaterial, restauração de acervos, restauração de acervos museológicos, restauração de patrimônio material, restauração de patrimônio museológico e treinamento de pessoal para manutenção de acervos.

Destaca-se que, dentre as áreas culturais, a de Artes Cênicas vem, nos últimos 5 anos, aumentando o número de projetos que capta recursos por meio da Lei Rouanet. Em 2013, ano o qual bateu o recorde, atingiu 1.164 projetos, seguido da área da Música, com 874, e da das Humanidades, com 564. De 1996 até 2015, o total de projetos que captaram recursos através da LIC foi de 43.644 projetos e, desta totalidade, 24,29% é da área de Artes Cênicas. Em segundo lugar, tem-se novamente a área de Música com 22,09% e, em terceiro, a área de Humanidades com 18,33%. Logo, é perceptível que em torno de 60% dos projetos estão concentrados em três áreas culturais.

Gráfico 2 – Número de projetos por área cultural que captaram recursos de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Tabela 1 – Série histórica de 1993 a 2004 do número de projetos relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura

Ano	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Quantidade de projetos Apresentados	19	74	1378	3773	7535	6559	8281	6406	8393	8969	7163	7637
Quantidade de projetos Aprovados	10	91	69	2552	3011	3669	3346	3174	2840	4476	4222	5304
Quantidade de projetos Apoiados	2	7	153	624	1299	1258	1221	1292	1540	1527	1543	2040

Fonte: Adaptado de SalicNet (2015).

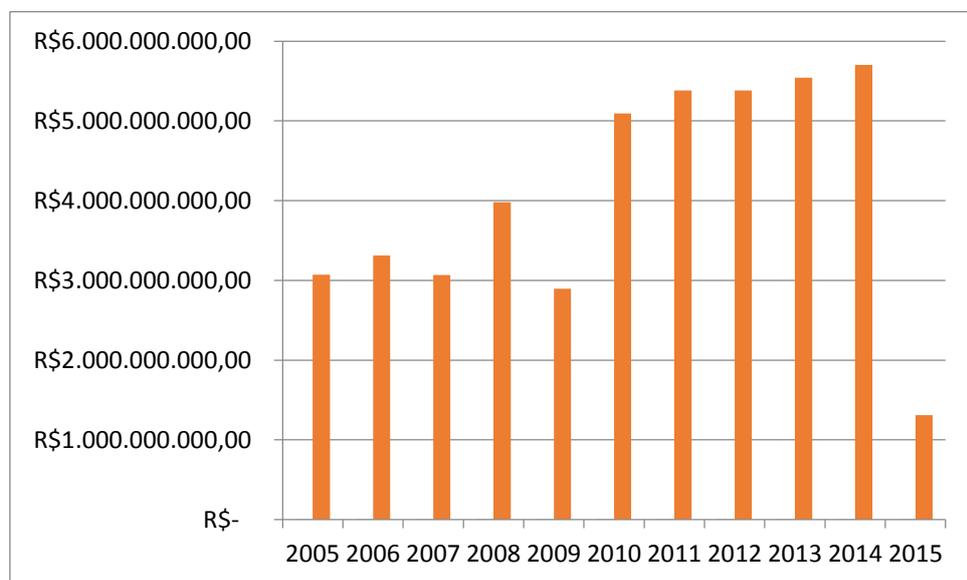
Tabela 2 – Série histórica de 2005 a 2015 do número de projetos relativos ao Mecenato e ao Fundo Nacional da Cultura

Ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Quantidade de projetos Apresentados	12553	9766	11972	10814	9183	13572	14066	10015	11555	14427	2329	186439
Quantidade de projetos Aprovados	6739	6997	6876	7212	5078	7874	7787	6435	6463	6057	1278	101560
Quantidade de projetos Apoiados	2475	2929	3230	3161	3040	3415	3748	3575	3474	3301	909	45763

Fonte: Adaptado de SalicNet (2015).

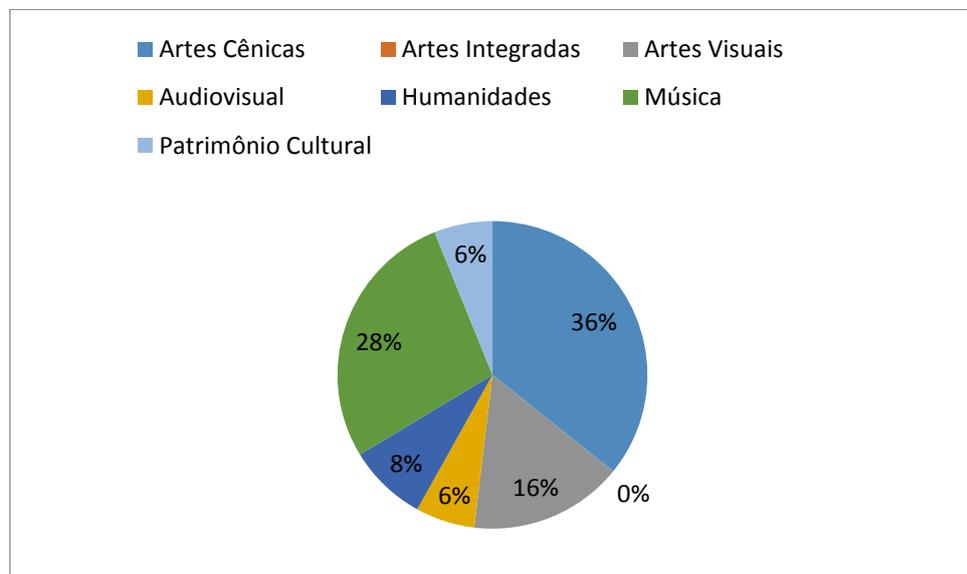
É interessante notar que desde 2010, de acordo com o Gráfico 3, o total de recursos autorizados a ser arrecadados gira em torno dos 5 bilhões de reais e, no ano de 2014, atingiu quase os 6 bilhões. Dos R\$ 5.702.803.659,02 autorizados em 2014, 36% foram destinados apenas para a área das Artes Cênicas, conforme é possível verificar no Gráfico 4, o que resulta, em média, um montante de 1,8 milhões de reais por projeto. Entretanto, destes 36% do somatório autorizado para esta área cultural, 77% ficaram para o segmento do Teatro.

Gráfico 3 – Montante arrecadado pelos projetos aprovados do Mecenato de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Gráfico 4 – Percentual de recursos autorizados a captar por área cultural no ano de 2014



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

É possível perceber até agora que os recursos destinados ao financiamento do setor cultural têm se concentrado em algumas áreas e alguns segmentos culturais. Logo, há fortes indícios que os recursos são captados por poucas instituições culturais sinalizando a existência da oligopolização dos recursos para financiamento do setor cultural.

Os 10 maiores captadores de recursos estão discriminados na Tabela 3. Em primeiro lugar, tem-se o projeto Plano Anual de Atividades 2014, da área Patrimônio Cultural, o qual foi autorizado a recolher R\$17.900.000,00 reais, em segundo lugar, está o projeto Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira – Temporada 2014, da área Música, que pôde captar até R\$17.632.169,00 e, em terceiro lugar, encontra-se o projeto da área Artes Visuais o qual estava autorizado a captar R\$11.962.233,80 para uma exposição de artes. É importante reparar que quatro dos dez projetos são da área das Artes Visuais e um dos seus projetos aparece na terceira posição como já se viu. Vale ressaltar que dentre estes dez, aparece na oitava posição o evento OPENAIR, da área cultural do Audiovisual, o qual arrecadou R\$8.089.155,00. Nota-se então que dentre todas as áreas já vistas, a do Audiovisual não é daquelas que mais capta recursos. Isto por que, em geral, a produção cinematográfica tem custos muito altos e, desta forma, há dificuldade de arrecadar através da LIC o montante necessário. É importante notar que, ainda que a área das Artes Cênicas concentre um grande percentual dos recursos captados em 2014, apenas um dos seus eventos está entre os dez maiores proponentes autorizados a captar recursos. Também é notável perceber que não há uma disparidade muito grande entre os valores dos proponentes.

Contudo, o Gráfico 5 nos mostra que os valores captados de fato não atingem o montante de 1,4 bilhões durante os últimos dez anos. No ano de 2014, cujos projetos estavam autorizados a captar quase 6 bilhões de reais para execução dos projetos, foram captados apenas R\$1.328.404.128,15, ou seja, 23% dos recursos que estavam previstos como nos mostra o Gráfico 6. Também é relevante que em nenhum dos últimos dez anos se arrecadou mais que 40% dos recursos solicitados para a realização do projeto cultural.

Quando se analisa os valores arrecadados pelas áreas culturais, a primeira posição se mantém em concordância com o Gráfico 7. Sendo assim, em 2014, a de Artes Cênicas totalizou os R\$ 438.638.803,21, seguido da de Música que acumulou

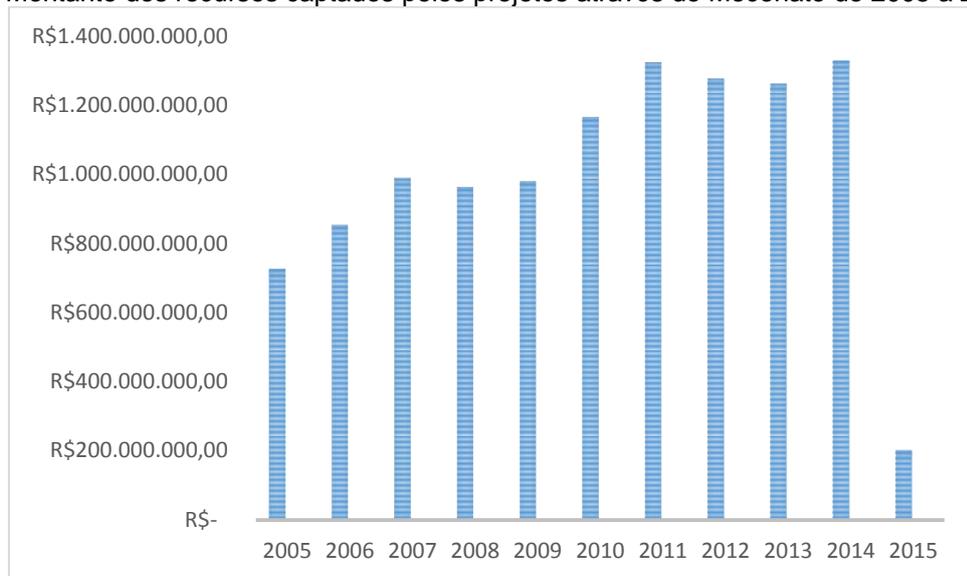
R\$ 304.692.962,04 e, na terceira colocação, a de Artes Visuais com R\$ 229.792.263,06.

Tabela 3 – Ranking dos 10 maiores captadores de recursos da Lei Rouanet no ano de 2014

Ranking	Nome do Projeto	Valor captado	Área Cultural	Segmento
1	Plano Anual de Atividades 2014	17.900.000,00	Patrimônio Cultural	Manutenção de equipamentos culturais em geral
2	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira - Temporada 2014	17.632.169,00	Música	Música Erudita
3	PLANO ANUAL DO INSTITUTO TOMIE OHTAKE 2014	11.962.233,80	Artes Visuais	Exposição de Artes
4	Mudança de Hábito	11.100.000,00	Artes Cênicas	Teatro
5	MUSEU DA IMAGEM E DO SOM - IMPLANTAÇÃO DO PARQUE TÉCNOLÓGICO	10.651.906,00	Patrimônio Cultural	Preservação de Acervos Museológicos
6	Plano Anual de Atividades Osesp 2015	10.398.810,23	Música	Música Erudita
7	31ª Bienal de São Paulo	9.018.930,65	Artes Visuais	Exposição de Artes
8	OPENAIR 2014	8.089.155,00	Audiovisual	Difusão de Acervo Audiovisual
9	Guerra e Paz, de Candido Portinari. Itinerância Belo Horizonte e Paris	7.530.000,00	Artes Visuais	Exposição de Artes
10	Plano Anual 2015	7.302.233,53	Artes Visuais	Exposição de Artes

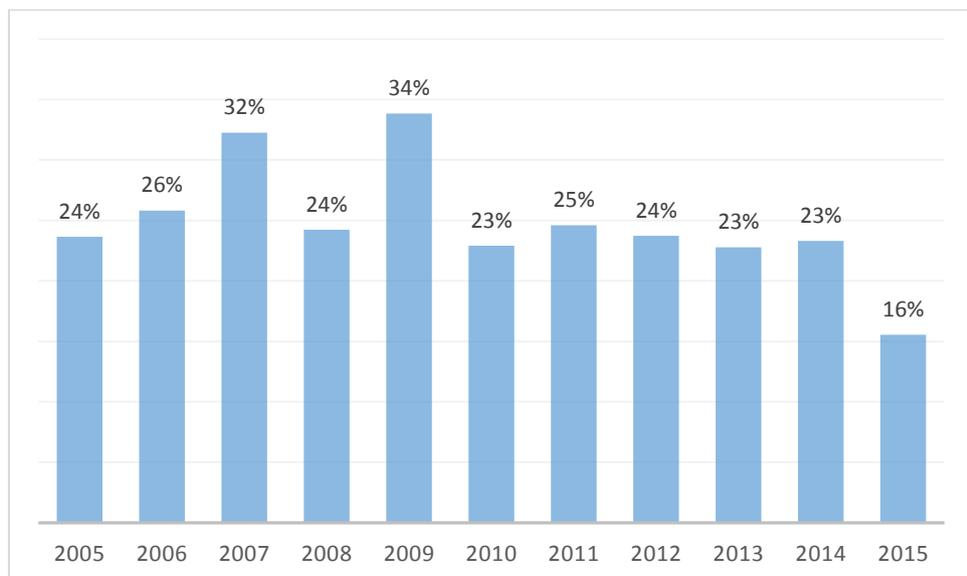
Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Gráfico 5 – Montante dos recursos captados pelos projetos através do Mecenato de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

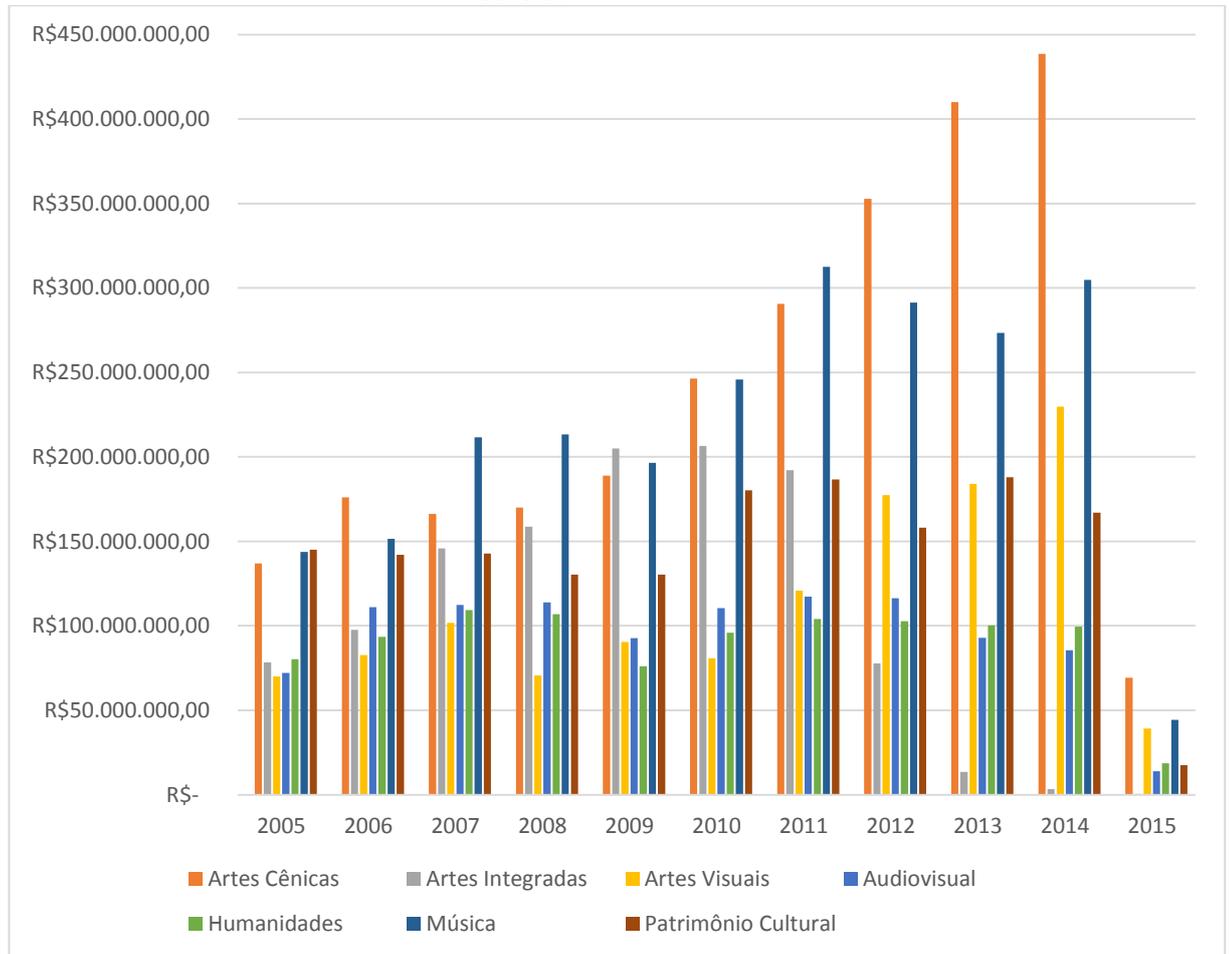
Gráfico 6 – Percentual de recursos captados em relação ao aprovado de 2005 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

O Gráfico 7 nos mostra que, durante os últimos sete anos, o volume de recursos arrecadados tem crescido quase que exponencial com uma leve declividade. Isto nos mostra que as empresas tem sido mais eficientes quanto a captação ou que os contribuintes têm acessado melhor as informações a respeito da Lei Rouanet e têm compreendido melhor o mecanismo de renúncia fiscal. A falta de conhecimento desta ferramenta pode ser um dos grandes entraves na disparidade existente entre o montante autorizado e o captado.

Gráfico 7 – Montante dos recursos captados através do Mecenato nos anos de 2005 a 2015 por área cultural



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Dado este panorama do comportamento do financiamento para o setor cultural, será tratado apenas da área cultural a qual possui um agência de regulação. Apesar desta área não ser uma das que mais possui projetos para captar recursos, ela dispõe de um fundo o qual financia toda a sua cadeia produtiva e, por isto, será analisada mais profundamente.

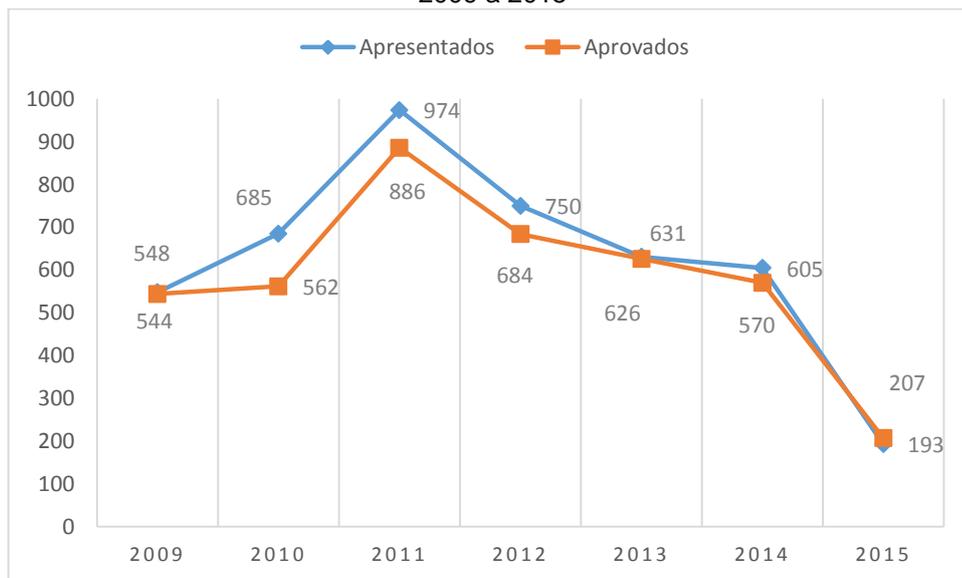
4.2 ANÁLISE DO SEGMENTO DO AUDIOVISUAL

As formas de financiamento do segmento de audiovisual são através de editais diversificados, da Lei Rouanet e de bancos de desenvolvimento e outros. Contudo, serão analisados os investimentos feitos apenas através da LIC.

Conforme é possível notar no Gráfico 8, nos últimos 5 anos, ou seja, após o último período de crise, o número de projetos apresentados pela área do Audiovisual cresceu até 2011 e, desde então, vem diminuindo este número. A diferença entre o

número de projetos apresentados e aprovados no período de 2009 a 2015 é bem menor do que quando se analisa a situação do total de projetos. O ano que teve menor aprovação foi em 2010. Neste ano, 82,04% dos projetos culturais do audiovisual e, mesmo assim, não é uma grande diferença comparando aos resultados da totalidade de projetos. As demais aprovações estão acima dos 90%.

Gráfico 8 – Número de projetos apresentados versus de aprovados do segmento do audiovisual de 2009 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Os segmentos culturais do audiovisual que mais apresentam e aprovam projetos são a difusão, a difusão de acervo do audiovisual, a produção cinematográfica e a produção cinematográfica de média metragem. Dos 28 segmentos que há nesta área, estes quatro são os que mais têm projetos apresentados e aprovados conforme o Gráfico 9 mostra. Uma explicação possível para tal fenômeno é a de que a difusão do audiovisual é importante para os resultados finais dos projetos, ou seja, a promoção e divulgação dos produtos é que garantirá o sucesso do projeto cultural tendo em vista que será um dos meios que atrairá a demanda. Isto também aumenta o acesso à informação dos demandantes.

Estabelece-se, de acordo com o Gráfico 10, uma relação de 29% em média de captação sobre a aprovação. Este resultado nos mostra que, ainda que há uma disposição da União de financiar os projetos, há um estreitamento da captação de recursos. No último ano de dados consolidados, em 2014, foram aprovados R\$ 352.494.600,67 de um total de recursos aprovados de R\$ 5.780.494.139,90, o que

representa 10%, e foram captados apenas R\$ 85.507.568,91, ou seja, 24,25% do valor concedido para realizar os projetos. Logo, a capacidade de arrecadar os valores de incentivo à cultura não tem alcançado os valores previstos o que pode indicar uma assimetria de informações, ou seja, os contribuintes podem não saber sobre o funcionamento da lei ou os proponentes não têm divulgado de maneira eficiente seus projetos.

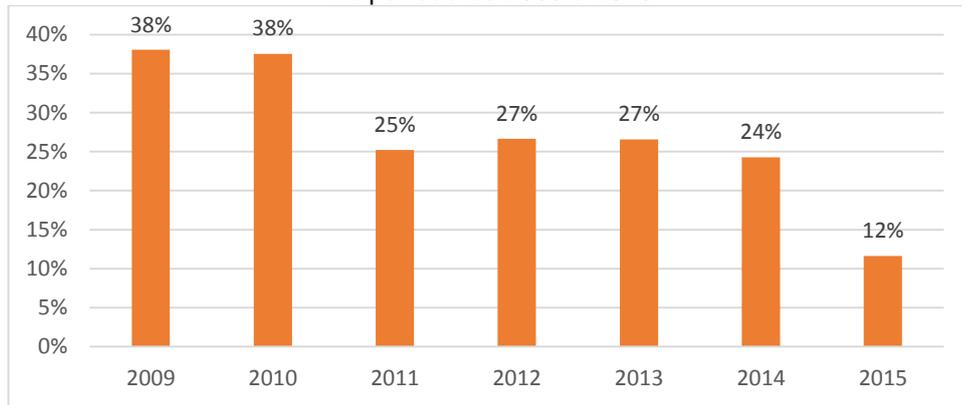
Gráfico 9 – Percentual de projetos apresentados e aprovados dos segmentos de difusão, difusão de acervo do audiovisual, produção cinematográfica e produção cinematográfica de média metragem no período de 2009 a 2015



Fonte: Elaborada pela autora com dados de SalicNet (2015).

Nota-se no Gráfico 10 que o percentual de captação em relação ao montante aprovado vem diminuindo a partir de 2010. Isto pode ser explicado por que o valor total aprovado era menor durante os anos de 2009 e 2010. Após estes dois anos, ele aumentou em quase 60%, mas a capacidade de captar recursos se manteve praticamente igual. Estes movimentos, no qual o percentual aumenta, deve-se às alternâncias no volume autorizado enquanto o valor captado mantém-se constante.

Gráfico 10 – Percentual de recursos captados em relação aos aprovados do segmento do audiovisual no período de 2009 a 2015



Fonte: Elaborado pela autora com dados de SalicNet (2015).

Analisando os dados disponíveis pelo Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual – OCA/Ancine, o mercado de produção cinematográfica, no ano de 2013 - último ano com dados consolidados-, das 116 produtoras que enviaram projetos apenas 68 captaram recursos. O total captado por elas foi de R\$ 154.466.549,81 o que daria, em média, R\$ 2.271.566,91 por produtora. Contudo, deste montante, conforme a Tabela 4, 29% estão concentrados entre 5 produtoras. Aquela que mais arrecadou, acumulou 8% deste mesmo total, o que equivale a R\$ 12.580.026,17 e foi recolhido apenas pela produtora Filmes do Equador a qual produziu dois títulos naquele ano. Já a empresa Nexus Cinema e Vídeo produziu apenas um título e captou R\$ 8.492.203,10 o que representa 5% do total arrecadado.

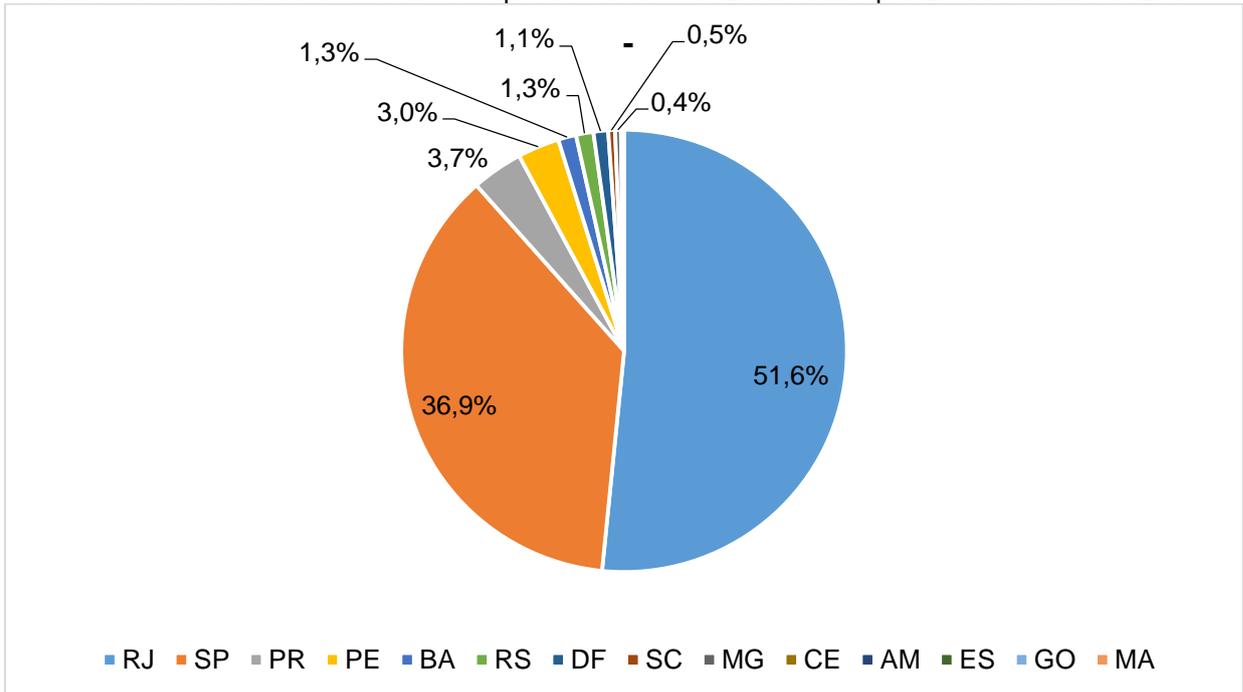
Tabela 4 – Ranking das produtoras que mais captam recursos da Lei Rouanet no ano de 2013

Ranking	Produtora Majoritária	Número de Títulos	Valor Total Captado (R\$)	% (Valor Total Captado por Produtora sobre o Valor Total Captado pelas Produtoras)
1	Filmes do Equador	2	12.580.026,17	8%
2	Glaz Entretenimento	2	10.502.593,93	7%
3	Nexus Cinema e Vídeo	1	8.492.203,10	5%
4	Sincrocine Produções Cinematográficas Ltda	1	6.679.356,82	4%
5	Canto Claro Produções Artísticas	1	5.808.539,95	4%
Total			44.062.719,97	29%

Fonte: Adaptado de OCA – Ancine (2015).

Fazendo esta mesma análise, mas verificando quais são os Estados que mais conseguem os recursos provindos da Lei Rouanet, perceber-se-á que uma quantia mais que relevante fica concentrada no eixo Rio-São Paulo. No ano de 2013, as produtoras do Rio de Janeiro captaram R\$ 79.678.381,01 o que equivale a 51,59% do total dos recursos captados por todas as produtoras no Brasil como é visível no Gráfico 11. Já as de São Paulo recolheram R\$ 56.977.206,93 ou 36,9%. Somando os dois, o eixo Rio-São Paulo detém 88,5% da receita total que elas conseguiram. É fácil, portanto, notar que há uma concentração destes recursos em uma região específica.

Gráfico 11 – Percentual dos recursos captados através da Lei Rouanet por Estado do ano de 2013



Fonte: Elaborado pela autora com dados de OCA/Ancine (2015).

Segundo Valiati (2010), esta concentração dos recursos em alguns grupos de produção cinematográfica indica que estas empresas que possuem uma melhor estrutura e profissionalização, em outras palavras, a organização empresarial delas que consta de profissionais experts é importante tanto para o conhecimento no campo cinematográfico quanto na experiência de conseguir recursos públicos através de leis e de editais.

Fazendo uma análise do período de 2008 a 2012, pode-se verificar, conforme a Tabela 5, que não há uma rotatividade muito grande entre as empresas que conseguem apoio para seus projetos. Neste período, a Conspiração Filmes estava presente entre as 5 produtoras que mais captaram recursos nos anos de 2008, 2009, 2011 e 2012. Além disso, em 2008, 2011 e 2012, ela foi a empresa que mais captou. Em 2008, a empresa Conspiração Filmes arrecadou 8% do total captado pelas produtoras; em 2011, 9,6% e, em 2012, 15%. Os valores foram, respectivamente, R\$ 10.057.133,55, R\$ 11.930.709,42 e R\$ 16.930.920,62. Porém, não é apenas esta empresa que tem aparecido recorrentemente entre as 5 empresas que mais acumulam capital para financiar suas produções. As outras produtoras que apareceram duas vezes neste período, de 2008 a 2012, foram a Zazen Produções Audiovisuais, a O2 Cinema, a Tambellini Filmes e Produções Audiovisuais, a Diller Associados e a Total Entertainment. Todas conseguiram

arrecadar mais que 4 milhões de reais quando lançaram seus projetos e estavam entre as cinco produtoras que mais captaram recursos. Outra informação interessante sobre estas empresas que estão listadas na Tabela 5 é que todas são do eixo Rio-São Paulo.

Como observou-se até agora, são poucas as empresas e regiões que conseguem arrecadar recursos para financiar seus projetos. Isto nos mostra que a renúncia fiscal é um mecanismo interessante do ponto de vista da participação social nos gastos públicos. Contudo, é perceptível que aquelas empresas que tem mais tradição no mercado e que possuem uma melhor estrutura concentram estes recursos. Ademais, como já foi exposto, a indústria cinematográfica está aglomerada no eixo Rio-São Paulo.

Tabela 5 – Série histórica de 2013 a 2004 das produtoras que mais captam recursos e seus respectivos rankings nos anos

Produtora	Ano	Valor Total Captado	Ranking
Conspiração Filmes	2013	R\$ -	-
	2012	R\$ 16.930.920,62	1º
	2011	R\$ 11.930.709,42	1º
	2010	R\$ 5.440.000,00	6º
	2009	R\$ 7.072.515,61	4º
	2008	R\$ 10.057.133,55	1º
	2007	R\$ 6.192.160,00	7º
	2006	R\$ -	-
	2005	R\$ 12.698.600,00	1º
	2004	R\$ 4.767.115,00	5º
O2 Cinema	2013	R\$ 4.980.000,00	8º
	2012	R\$ 9.730.000,00	2º
	2011	R\$ 4.131.828,32	10º
	2010	R\$ 256.500,00	42º
	2009	R\$ 3.800.000,00	10º
	2008	R\$ 7.200.000,00	3º
	2007	R\$ 10.366.300,00	1º
	2006	R\$ -	-
	2005	R\$ -	-
	2004	R\$ 2.102.442,00	15º
Zazen Produções Audiovisuais	2013	R\$ 417.400,00	53º
	2012	R\$ 6.578.720,67	4º
	2011	R\$ -	-
	2010	R\$ 7.000.000,00	5º
	2009	R\$ 981.100,00	28º
	2008	R\$ -	-
	2007	R\$ 6.523.654,01	6º
	2006	R\$ 580.000,00	37º
	2005	R\$ -	-
	2004	R\$ -	-
Total Entertainment	2013	R\$ 3.169.093,93	21º
	2012	R\$ 2.418.297,22	17º
	2011	R\$ 3.933.015,64	12º
	2010	R\$ 3.402.857,50	9º
	2009	R\$ 9.899.841,62	1º
	2008	R\$ 8.969.034,59	2º
	2007	R\$ -	-
	2006	R\$ 4.298.172,32	9º
2005	R\$ -	-	
2004	R\$ 3.619.761,04	8º	

Fonte: Elaborado pela autora com dados de OCA – Ancine (2015).

A Tabela 5 elucida quatro das várias empresas que arrecadaram mais recursos recorrentemente. A produtora Conspiração Filmes é um caso bastante interessante já que, durante os dez anos analisados, esteve sempre entre as dez produtoras que mais captam recursos através da lei de incentivo e quatro anos não consecutivos foi a empresa que mais captou. É possível verificar que, durante estes dez anos, as produtoras que captam grandes volumes de recursos são poucas e o fazem de forma regular. Ademais, todas as empresas que estão listadas na Tabela 5 estão localizadas no eixo Rio-São Paulo demonstrando mais uma vez a concentração regional destes recursos.

Tabela 6 – Valor total requisitado, aprovado e captado pelo segmento do audiovisual e percentual do total de valores captados pelas produtoras no período de 2004 a 2013

Ano	Valor total requisitado	Valor total aprovado	Valor Total Captado	Percentual do total de valores captados pelas produtoras		
				Produtora	%	Soma %
2013	R\$ 440.686.451,23	R\$ 349.314.320,42	R\$ 154.466.549,82	Conspiração Filmes	-	5,55%
				O2 Cinema	3,22%	
				Zazen Produções Audiovisuais	0,27%	
				Total Entertainment	2,05%	
2012	R\$ 579.006.134,62	R\$ 436.936.114,92	R\$ 111.854.112,57	Conspiração Filmes	15,14%	31,88%
				O2 Cinema	8,70%	
				Zazen Produções Audiovisuais	5,88%	
				Total Entertainment	2,16%	
2011	R\$ 642.677.360,57	R\$ 465.319.793,51	R\$ 123.836.327,19	Conspiração Filmes	9,63%	16,15%
				O2 Cinema	3,34%	
				Zazen Produções Audiovisuais	-	
				Total Entertainment	3,18%	
2010	R\$ 417.171.869,92	R\$ 294.458.497,62	R\$ 112.726.730,88	Conspiração Filmes	4,83%	14,28%
				O2 Cinema	0,23%	
				Zazen Produções Audiovisuais	6,21%	
				Total Entertainment	3,02%	
2009	R\$ 353.652.610,94	R\$ 243.547.958,29	R\$ 103.365.030,94	Conspiração Filmes	6,84%	21,05%
				O2 Cinema	3,68%	
				Zazen Produções Audiovisuais	0,95%	
				Total Entertainment	9,58%	
2008	R\$ 780.440.794,87	R\$ 359.035.871,12	R\$ 115.154.706,75	Conspiração Filmes	8,73%	22,77%
				O2 Cinema	6,25%	
				Zazen Produções Audiovisuais	-	
				Total Entertainment	7,79%	

2007	R\$	733.134.082,32	R\$	441.186.048,47	R\$	128.661.579,89	Conspiração Filmes	4,81%	17,94%
							O2 Cinema	8,06%	
							Zazen Produções Audiovisuais	5,07%	
							Total Entertainment	-	
2006	R\$	702.047.623,80	R\$	174.706.528,13	R\$	121.898.675,67	Conspiração Filmes	-	4,01%
							O2 Cinema	-	
							Zazen Produções Audiovisuais	0,48%	
							Total Entertainment	3,53%	
2005	R\$	758.023.152,97	R\$	353.252.141,49	R\$	93.356.999,38	Conspiração Filmes	13,60%	13,60%
							O2 Cinema	-	
							Zazen Produções Audiovisuais	-	
							Total Entertainment	-	
2004	R\$	481.963.948,36	R\$	190.258.703,27	R\$	90.492.678,27	Conspiração Filmes	5,27%	11,59%
							O2 Cinema	2,32%	
							Zazen Produções Audiovisuais	-	
							Total Entertainment	4,00%	

Fonte: Elaborado pela autora. OCA – Ancine e SalicNet (2015).

Primeiramente, vale frisar que se vê um estrangulamento quando verificamos o valor total requisitado, o valor total aprovado e o valor total captado na Tabela 6. Este fato pode ser explicado pela preferência dos investidores em projetos culturais que comprovem através de dados históricos que trarão algum retorno. Por fim, a Tabela 6 mostra que, ao longo destes dez anos analisados, estas quatro empresas detêm em média 15% do total de valor captado pelo segmento do audiovisual. Destaca-se o ano de 2012 no qual estas empresas detiveram 31,88% destes recursos e pouco menos da metade, ou seja, 15,14% foi arrecadado apenas pela Conspiração Filmes. É importante notar que em média 70,8 produtoras se candidatam por ano e que o montante captado concentra-se entre quatro, ou seja, a Conspiração Filmes, a O2 Cinema, a Zazen Produções Audiovisuais e a Total Entertainment. Isto corrobora com a hipótese desta monografia a qual pretende mostrar que, por meio da concessão de benefícios do governo para o fomento à cultura, promove-se o rent-seeking e, desta forma, acaba-se criando uma das falhas de mercado: o oligopólio dos recursos destinados ao incentivo do setor cultural.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cultura é um elemento essencial na construção da educação do ser humano. É a partir dela que se aprende história, filosofia, artes, comunicação e outros hábitos culturais o que compõe o capital humano. O acesso à cultura também melhora o lado cognitivo, como se pode ver, por exemplo, em escolas públicas e privadas, onde alunos com acesso a atividades culturais – aulas de música e arte – tem um melhor desempenho escolar e, conseqüentemente, profissional. Estas características são importantes para o desenvolvimento econômico, para a diminuição da desigualdade de renda e para melhoria de diversos indicadores socioeconômicos. Por isso, a necessidade de se manter este setor da economia aquecido.

A partir do que se viu até agora, pode-se dizer que a renúncia fiscal, como mecanismo de fomento ao setor da cultura, tem funcionado de modo pouco eficiente para o segmento do audiovisual por que o montante de recursos autorizados a serem captados na maioria das vezes não é arrecadado em sua totalidade. Contudo, este fato não torna o mecanismo desnecessário. É preciso romper as falhas de mercado, em especial, a assimetria de informação – a qual torna o mecanismo com baixa eficiência - e a formação de oligopólios – a qual possivelmente é gerada por existir a assimetria e por que aquelas empresas constituem redes sociais mais amplas que permitem arrecadar mais capital. Também é importante considerar que as leis de incentivo à cultura devem ser recursos complementares a seu financiamento.

O Estado, na tentativa de conceder benefícios fiscais às empresas e, através disto, fomentar o setor cultural, acaba por usar um mecanismo que gera falhas de mercado, ou seja, a oligopolização do capital autorizado para financiar os projetos culturais. Aquelas empresas de médio e pequeno porte têm dificuldades em concorrer com projetos de empresas tradicionais e de grande porte. Estas produtoras de grande porte conseguem captar mais recursos provavelmente por já terem seu trabalho mais reconhecido no mercado e, dessa forma, conseguem diminuir um pouco as incertezas e riscos.

A teoria do *rent-seeking* cabe aqui para corroborar com esta intuição. Quando o Estado concede benefícios fiscais aos agentes econômicos, ele acaba incitando a

concorrência por estes benefícios gerando, assim, o *rent-seeking* pela falta de burocratização no processo seletivo dos projetos. Contudo, não são todos os agentes que têm habilidades ou redes sociais as quais facilitam a captação dos recursos concedidos para financiar o setor cultural.

O que foi analisado até agora mostra que este fenômeno gera um entrave para o desenvolvimento regional, tendo em vista a concentração de recursos e empresas na região sudeste do Brasil. Isto, por sua vez, causa um desequilíbrio no bem-estar social, já que a geração de renda, de empregos, de melhoria de qualidade de vida, de melhoria no nível educacional e tantas outras variáveis econômicas e sociais são beneficiadas, predominantemente, naquela região onde estão concentradas as indústrias de produção cinematográfica.

Sugere-se, portanto, que se criem mecanismos que restrinjam mais o acesso a captação de recursos públicos, especialmente para aqueles eventos e projetos que auferem lucro bem maior que das demais atividades culturais e que conseguem demonstrar que o investimento terá alguma publicidade para as empresas investidoras já que possuem uma expectativa de audiência com base nos anos anteriores. Também é necessário desenvolver um mecanismo capaz de diminuir as incertezas e os riscos das produções cinematográficas permitindo, desta forma, que os empresários investidores queiram financiar estes tipos projetos culturais.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014. p. 207-216.
- BENHAMOU, Françoise. **A economia da cultura**. Cotia: Ateliê, 2007.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 91.144**, de 15 de março de 1985.
- BRASIL. **Lei nº 7.505**, de 02 de julho de 1986.
- BRASIL. **Lei nº 8.028**, de 12 de abril de 1990.
- BRASIL. **Lei nº 8.313**, de 23 de dezembro de 1991.
- BRASIL. **Lei nº 8.685**, de 20 de julho de 1993.
- BRASIL. **Lei nº 9.649**, de 27 de maio de 1998.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 813**, de 01 de janeiro de 1995.
- BRASIL. **Medida Provisória nº 2.228-1**, de 06 de setembro de 2001.
- BRASIL. Ministério da Cultura – MinC. **Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/programa-nacional-de-apoio-a-cultura-pronac>> Acesso em: 17 maio 2015.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Projetos incentivados**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/projetos-incentivados>>. Acesso em: 07 abr. 2015.
- BRASIL. Ministério da Cultura; FECAMP. **Projeto Perspectivas da Economia da Cultura**: um modelo de análise do caso brasileiro. Área: Indicadores e Metas Gerais. Campinas, dez. 2011. Nota Técnica. No prelo.
- CRUZ, José M. N. Bem público "cultura" : especificidades da política cultural. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto**, Porto, v. 3, p.443-483, 2006.
- FLORISSI, Stefano et al. **Plano de desenvolvimento do APL Audiovisual**. Porto Alegre: Isbn, 2014.
- FOSSAERT, Robert. **O mundo no século XXI**: uma teoria dos sistemas mundiais. Lisboa : Instituto Piaget, 1991. p. 37-53
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema de informações e indicadores culturais 2007-2010**. Rio de Janeiro, 2013.

MANKIW, N. Gregory. **Princípios de microeconomia**. São Paulo : Cengage Learning, c2014.

MUSGRAVE, Richard A.. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1976. p. 34-35.

OBSERVATÓRIO BRASILEIRO DO CINEMA E DO AUDIOVISUAL – OCA. **Tabela de dados do mercado**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://oca.ancine.gov.br/producao_.htm>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Museus brasileiros e política cultural. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, [S.l.], v. 19, n. 55, p. 53-73, 2004.

SARAIVA, Enrique. **Que financiamento para que cultura?** Rio de Janeiro, 1999.

SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. v. 1. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1981.

SMITH, Adam. **Riqueza das nações**. v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

SOUZA, Nali J.. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.

THROSBY, David. **Economía y cultura**. Madrid: Cambridge University Press, 2001. p. 18

TULLOCK, Gordon. **Rent seeking**. Aldershot: Edward Elgar, 1993.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Creative economy report**. Geneva, 2010.

VALIATI, Leandro. **Economia da cultura e cinema**. São Paulo: Ecofalante, 2010. v. 1.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.