

Análise do sistema público de financiamento à cultura no Estado do Ceará

Márcia Sucupira Viana Barreto

Mestre em Políticas Públicas, advogada, sócia-fundadora do Instituto Brasileiro de Direitos Culturais, integrante do Grupo de Pesquisas e Estudos em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza (Unifor), presidente da Comissão de Direitos Culturais da OAB Ceará e coordenadora do curso de Direito da Faculdade Fanor DeVry.

Fui convidada pelo professor Humberto Cunha para falar sobre “O sistema de financiamento das ações culturais no Estado do Ceará”, convite que aceitei honradamente. Vou ser um pouco mais breve na explanação devido à problemática técnica de transmissão. As transparências utilizadas nessa fala servirão apenas como uma espécie de balizamento do que vamos conversar e já os deixo tranquilos informando que não lerei nenhuma delas. Cabe aqui fazer uma breve apresentação aos internautas. Meu nome é Márcia Sucupira, sou professora de Direito, integro o Grupo de Pesquisas e Estudos em Direitos Culturais da Universidade de Fortaleza (Unifor), inserido no Programa de Pós-Graduação; sou mestre em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e graduada por essa casa, a Unifor. Juntamente com o professor Humberto e nossos outros colegas integrantes do grupo de estudo fundamos o Instituto Brasileiro de Direitos Culturais. Atualmente presido a Comissão de Direitos Culturais da OAB Ceará e sou coordenadora acadêmica do curso de Direito da Faculdade Fanor DeVry. Quero inicialmente registrar meu agradecimento ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Unifor, a

vocês todos da Universidade Federal de Goiás, em especial à Marisa Damas pelo convite e deixar aqui também o meu agradecimento aos meus alunos e colegas da Fanor DeVry, instituição de ensino que coordeno e também leciono. Minha ideia é falar sobre uma parte da minha pesquisa de mestrado. À época em que eu estava cursando o mestrado na Universidade Estadual do Ceará, concomitantemente, atuei na condição de procuradora da Fundação de Cultura, Esporte e Turismo pertencente ao município de Fortaleza, no período compreendido entre 2005 a 2007. Naquele período, as políticas públicas municipais para a cultura eram gerenciadas por uma fundação, pois, a despeito do que já ocorria no Estado do Ceará, o município de Fortaleza não contava com uma secretaria de cultura própria. A delimitação das políticas públicas culturais na cidade de Fortaleza estava ainda muito embrionária, tanto é que se misturavam em um mesmo órgão gestor, a cultura, o esporte e o turismo. No ano de 2005 acompanhei o nascimento da proposta de criação do primeiro sistema nacional de cultura, realizada pelo então ministro da cultura Gilberto Gil. Acompanhando a propositura do primeiro sistema de cultura para o município de Fortaleza realizei uma pesquisa a respeito dessa legislação. A pesquisa foi orientada pelo professor Alexandre Barbalho e coorientada pelo professor Humberto. Para falar sobre o sistema municipal de cultura utilizei bastante a legislação do sistema de cultura do Estado do Ceará, pois ele foi um

balizamento, já que existia anteriormente a concepção do sistema de cultura municipal.

Hoje tratarei sobre financiamento à cultura. Creio que o público que está nos assistindo é um público misto, não são só advogados, mas produtores culturais e outras áreas afeitas à cultura e talvez artistas estejam interessados no tema de financiamento. Para nortear a fala vou tecer rapidamente o que é um sistema de cultura e qual o papel do Estado do Ceará no financiamento das ações culturais e a legislação que trata desse financiamento refletido sobre a efetividade dessas ações de fomento. A ideia resumidamente é refletir se isso atende ao que a cultura se propõe ou se é necessária uma reflexão maior. A primeira coisa, vale salientar, quando se fala sobre direitos culturais é que essa área de pesquisa tem crescido em várias universidades e que eles fazem uma intersecção com várias outras áreas de conhecimento. A Constituição Federal já delimitou a existência e independência dos Direitos Culturais. Cabe agora ao Estado a administração e a efetividade desses Direitos Culturais. A cultura e sua proteção já contam com artigo no corpo da Constituição, no caso o artigo 216.

Trago aqui duas citações, uma do Humberto Cunha Filho e outra do professor José Afonso da Silva. A primeira diz que no corpo da Constituição temos os Direitos Culturais e que um intérprete com sensibilidade não pode negar-lhe o status de fundamental.

Mesmo que o artigo que trata sobre a cultura não esteja inserido no artigo quinto da Constituição Federal, tal deslocamento espacial não retira dele a natureza ou a essência, que é de um direito fundamental. Porque sem a estrutura construída pela cultura, não existe autobiografia, as cidades e civilizações não contam a suas histórias. Nada mais próximo da dignidade da pessoa humana do que permitir que alguém possa desenvolver uma autobiografia, a partir das suas referências. Essa proteção ao direito cultural que ganha esse aspecto de fundamental necessita ter efetividade. Duas situações se apresentam. A primeira é que a Constituição referencia o direito cultural e permite o acesso às fontes de cultura, onde você vai criar a sua autobiografia individual ou coletiva. A segunda situação é a efetividade. Nesse ponto específico entra a nossa temática, a efetiva proteção do poder público aos processos culturais. Ao salientar a questão dos sistemas de cultura, vale fazer uma distinção mínima entre o que se entende por sistema nessa questão. Os sistemas filosóficos são aqueles com carga valorativa. Não é disso que estamos tratando ao falar em sistemas de cultura, mas sim de um sistema pontual na acepção constitucional, uma organização legislativa de ações, que tem um encadeamento federal, estadual e municipal, permitindo que as políticas públicas voltadas para a cultura não sofram descontinuidade. A tendência é unificar e dar continuidade a esses projetos quando se lida com sistemas de cultura, e o objetivo é esse: impedir a ruptura, quando se estabelece uma

política cultural que necessita de continuidade. As gestões públicas culturais, e esse fato é recorrente, provocam descontinuidades nas ações de fomento e proteção à cultura. Nesse ponto, o sistema de cultura propicia, mesmo que de forma embrionária, essa possibilidade de proteção contra o abandono e recomeço das políticas públicas voltadas para a proteção do patrimônio cultural.

O sistema de cultura do Estado do Ceará é uma legislação simpática, interessante e vanguardista para época em que foi publicado. Por óbvio, como qualquer legislação, sempre precisa ser revisitada, mas estabeleceu os critérios de organização e os princípios norteadores do sistema de cultura.

Esse sistema tem muitos princípios, porque no Brasil a gente tem uma hemorragia verborrágica legislativa, escreve-se demais, exaustivamente, provavelmente tendente a induzir as interpretações. Quando eu leio todos esses princípios que norteiam o sistema de cultura estadual, percebo que três deles resumiriam todos os demais, quais sejam: “dignidade da pessoa humana”, onde está a construção das autobiografias coletivas e individuais, “a universalidade do acesso aos bens de cultura”, que não se confunde com a cultura em si, porque o acesso a ela não existe, já que o sujeito nasce inserido nela. Nesse aspecto, ninguém vai lhe tirar acesso a algo que lhe é nato, contudo, o acesso aos bens de natureza cultural requer uma universalização e proteção. E, por último, o princípio que está correlacionado ao Estado Democrático de Direito, no caso, “a participação social”,

trazido também para o sistema de cultura do Estado do Ceará. Ressaltando tais princípios, é necessário dizer que o fomento e o financiamento de qualquer espetáculo ou qualquer obra de natureza cultural devem resguardar esses valores e necessita do olhar desses princípios sobre a sua interpretação. A Constituição brasileira tem dois princípios basilares: democracia e dignidade, todos os demais princípios decorrem do que é democrático e do que é digno. Se você falar em dignidade da pessoa humana, estará falando de valor, se falar de participação da sociedade, estará falando de estruturas políticas e se estiver falando de universalidade de acesso, estará falando de ação.

O sistema de financiamento e a estrutura de financiamento estão correlacionados ao acesso aos bens de natureza cultural, e também com o questionamento de como o Estado vai dividir a sua riqueza, no sentido de dar acessibilidade democrática a esses bens.

Esse ponto é importante, porque quando se falar sobre tramitação dos processos relacionados à cultura, será ressaltado que os artistas e os produtores culturais discutem os dois primeiros princípios, quais sejam as estruturas de valor e as estruturas políticas. Raramente acionam os mecanismos judiciais para rever, por exemplo, os editais de cultura, em seus aspectos democráticos e de legalidade.

Em termos de fomento, o sistema estadual de cultura do Ceará, em sua grande maioria, tende a explicar como vai ser feito o financiamento das ações. Nesse aspecto, existem três formas

distintas de financiamento: o tesouro estadual, e nesse caso tratando de renúncia fiscal do estado em uma questão bem específica do campo tributário; o fundo estadual de cultura, que é regulamentado e tem sua forma específica de alimentação; e a figura do mecenato cultural.

Para abordar a questão dos recursos provenientes do tesouro estadual, os financiamentos são submetidos à secretaria de cultura. Nesses casos, são os recursos que vêm com a renúncia fiscal, através do orçamento idealizado pelo estado e enviado para aprovação nas respectivas casas legislativas. Normalmente, quando o orçamento do estado ou do município é enviado para aprovação da Assembleia Legislativa ou da Câmara de Vereadores já inclui as ações específicas de algumas áreas no segmento da cultura. Podemos citar, por exemplo, algumas ações para o carnaval ou pontualmente algumas ações específicas de interesses comunitários. Tanto é que quando o gestor da cultura vai fazer a execução daquela ação ele já possui fonte e rubrica própria de onde virá o financiamento. Orçar, e aqui vale fazer a observação, não significa executar, porque o tesouro, e, no caso em comento, o orçamento estadual, é apenas uma previsão de despesas, que somente se concretizará com a arrecadação. Portanto, fica a depender da arrecadação o possível cumprimento de todo o orçamento aprovado. Algumas vezes os artistas ou os produtores culturais se ressentem quando o gestor da área da cultura anuncia que alguma ação não vai ser

implementada. É que o fato da câmara legislativa orçar não significa que a política vai ser cumprida.

O fundo estadual de cultura é previsto e regulamentado. A gerência é feita pelo secretário de cultura, pelo presidente da fundação de teleducação, pelo diretor do teatro José de Alencar, pelo diretor do museu do Ceará, pelo diretor da biblioteca, pelo coordenador da Secretaria de Cultura (Secult),; também pelo coordenador de ação cultural da Secult e o presidente do IACC (Instituto de Arte e Cultura do Ceará). Esse comitê gestor recebe os projetos e os processos que serão selecionados para o subsídio através de seus recursos.

Quando se trata da legislação, nessa questão do fundo de cultura, estamos falando que sua alimentação vem da renúncia fiscal, dos incentivos fiscais, de subvenções que podem ser depositadas diretamente, acordos ou convênios, doações de pessoas físicas ou jurídicas ou as multas penais decorrentes dos contratos ou convênios que venham a ser celebrados e descumpridos. Também se alimentam das receitas remanescentes dos períodos anteriores e da aplicação dos saldos de convênios ou contratos que são celebrados e que perfazem os recursos depositados no fundo estadual de cultura.

Os critérios de seleção dos projetos causam preocupação em razão de seu alto grau de subjetividade. Um dos critérios que mais preocupa é o plano de mídia e divulgação coerente com o porte do projeto e com o público-alvo, bem como a compatibilidade com a política estadual cultural. É possível dar

margem às tiranias governamentais ou àquela velha tendência das secretarias culturais de prestigiar a política cultural que tem maior identidade com a verve artística do próprio gestor ou de seus assessores.

Para atender ao princípio democrático e da acessibilidade a qualquer recurso proveniente do estado, é necessário ampliar o olhar sobre as linguagens culturais e artísticas, levando ainda em consideração que o simples fato de existir linguagens na área das artes já é limitador.

Ao criar uma perspectiva nova, e é isso que a arte traz, segundo as regras do fundo estadual de cultura do Ceará, não havendo compatibilidade com a política de cultura estadual, a ação será cerceada e os recursos do fundo negados. Nesse ponto é que reside o alto grau de subjetividade na avaliação dos projetos a serem custeados. Ao aprovar um projeto cultural através de um edital submetido ao fundo de cultura, veremos artistas com as mesmas qualidades técnicas, sendo um selecionado e o outro não. A subjetividade é um critério que preocupa.

A tramitação de processos para solicitar os recursos do fundo de cultura obedece a votação de um comitê gestor. A existência desse órgão é de grande importância. Esse comitê está vinculado ao Conselho de Cultura, o qual possui uma participação plural. Sua formação é composta de membros da sociedade civil, artistas das diversas linguagens e membros de órgãos do Estado. Esse conselho atende ao princípio

democrático. Sua natureza é mista, pois tem aspecto de assessoramento, mas também deliberativo.

Para recorrer aos recursos do fundo de cultura, através desses pedidos de subsídio, você tem que ter seus projetos previamente aprovados, sendo o acesso ao recurso feito através de edital. Os governantes atuais acreditam que as políticas de distribuição de verbas públicas por intermédio dos editais é a mais democrática que existe, mas nem sempre é. Infelizmente foi, até então, a única política razoável para dar resposta à questão de acessibilidade aos recursos estatais.

Contudo, um breve olhar mais crítico é suficiente para que se compreenda que, ao publicar um edital, o recebimento de apenas um determinado tipo de projeto em certa linguagem artística já delimita. Tal norma, por natureza, já exclui os demais projetos.

Os projetos que são submetidos aos recursos do fundo de cultura necessitam apresentar também uma contrapartida específica, que pode ser financeira ou em serviços e bens que serão cedidos ao estado, como, por exemplo, no caso da publicação de livros ou de espetáculos artísticos. Cinquenta por cento dos projetos que são aprovados nesses editais devem obrigatoriamente contemplar o interior do Estado do Ceará.

O mecenato cultural do Ceará trabalha com a renúncia fiscal do tributo ICMS. O estado renuncia a arrecadação de até 2% do ICMS mensal daqueles que seriam obrigados a recolher o tributo, permitindo que se faça a compensação desse crédito tributário no

momento de suas declarações anuais. Numa perspectiva federal, existe a lei Rouanet, que nesse caso trata de renúncia fiscal ao imposto de renda (IR). No caso dos estados, o tributo específico de competência dos mesmos é o ICMS.

Para submeter um projeto ao incentivo do mecenato cultural estadual, tanto pode ser pessoa física ou jurídica. Contudo, é necessário possuir um cadastro específico na Secretaria de Cultura que permita habilitar projetos tanto ao fundo estadual de cultura quanto ao mecenato cultural. Para submissão do projeto é necessário ainda que o requerente possua atuação comprovada na área cultural a que está preteando o recurso. Outro requisito é a necessidade de comprovação de domicílio no Estado do Ceará e exercício efetivo da atividade artística ou cultural há mais de um ano. Tais políticas visam impedir a abertura de empresas especificamente para atender a determinado edital. O mecenato cultural exige ainda a contrapartida, não necessariamente financeira.

Nós temos três formas de apoio através do mecenato cultural estadual. A primeira delas é a doação. Nesse caso, a palavra já explica a modalidade. Nessa forma específica de mecenato o recurso é transferido diretamente para a pessoa física ou jurídica realizadora do projeto. Funciona da seguinte forma: o Estado do Ceará emite certificados, como papeis da bolsa. O executor do projeto, de posse dos certificados, endereça suas ações para a troca das certificações por doações em dinheiro. Posteriormente, os doadores apresentarão seus

certificados no momento de realizarem seus ajustes fiscais para com o estado. O mais difícil nessa modalidade de mecenato é encontrar empresários dispostos a receber os certificados em troca de dinheiro para as ações culturais. Havendo quem receba os certificados, o dinheiro é depositado na conta da empresa responsável pela execução do projeto cultural, anteriormente vinculada e previamente aprovada pela Secretaria de Cultura para o recebimento daqueles valores. Os valores empregados no mecenato são posteriormente compensados tributariamente. Quando você doa, desconta cem por cento do valor doado do tributo que seria repassado, no caso o ICMS. Você faz a transferência e, no caso, ela é definitiva e irreversível na conta daquele que fará a gestão do projeto. Cem por cento do valor doado será descontado na sua declaração de imposto de renda. Contudo, se você é doador e vai descontar cem por cento, não pode ter o seu nome vinculado à publicidade daquele projeto cultural.

Aparece, então, a figura do patrocinador. Caso o empresário pretenda auferir alguma vantagem da execução de determinado projeto cultural, ele perde a característica de doador e passa a ser considerado patrocinador. Se a empresa for doadora, fará a compensação tributária em cem por cento, mas o máximo que pode obter em contrapartida é um agradecimento, muitas vezes verbal, no momento da realização do espetáculo.

No Estado do Ceará, no ano de 2014, a empresa que mais fez doações ao mecenato cultural foi a Coelce. Mensalmente são

publicados dentro do site da Secretaria de Cultura daquele estado os projetos que foram apoiados pelo mecenato ou pelo fundo, bem como os patrocinadores, doadores ou os incentivadores.

Patrocinar implica em ter um retorno de brand, então, se a empresa é patrocinadora, ao contribuir com cem por cento do valor do projeto, a lei do mecenato somente permite a compensação em oitenta por cento do valor que foi patrocinado. Entendeu o legislador que haverá retorno para a marca patrocinadora, *branding*.

A transferência de valores pode ser feita por pessoa física ou jurídica, com ou sem fins lucrativos através do mecenato. Com a compensação de oitenta por cento no caso de patrocínio, existe a possibilidade de veiculação dos nomes da empresa patrocinadora nas peças publicitárias, pois, na realidade, esse é o objetivo. No mecenato cultural estadual existe uma modalidade que não tem na Rouanet: o investimento. É possível, através da lei do mecenato estadual, investir na execução do projeto artístico com retorno financeiro, por exemplo, quando o empresário poderia ter um percentual do borderô. No caso do investimento, haverá uma transferência definitiva do numerário a pessoas físicas e jurídicas, com ou sem fins lucrativos, com uma redução tributária de apenas cinquenta por cento do ICMS, porque nesse caso, o empresário investidor terá um lucro efetivo com o evento ou projeto a ser realizado.

Por fim, vamos à tramitação desses projetos. Eu estabeleci linhas breves. No Estado do Ceará, para a efetiva captação de recursos provenientes do fundo de cultura ou mecenato cultural, é necessário o lançamento de edital prévio. No ano de 2014, a renúncia fiscal foi de 15 milhões para projetos apresentados especificamente ao mecenato. Essa renúncia fiscal não atende ao fundo de cultura, que possui outras fontes de alimentação, as quais já citei.

Para ter acesso a esse recurso do mecenato tem que obedecer ao edital previamente publicado. Essa é uma das maneiras de acesso democrático. Os que têm interesse nos editais devem ficar atentos, pois os mesmos são publicados no site da Secretaria de Cultura.

Referidos editais trazem a forma de habilitação dessas empresas ou pessoas físicas e a documentação necessária ao projeto que se pretende habilitar. Vale salientar que no mecenato, diferentemente do fundo de cultura, não há uma obrigatoriedade legal de seguir a política cultural do estado.

A utilização dos recursos do fundo de cultura, que tem aquele grau de subjetividade para ser deferido, que considero preocupante como já disse, precisa estar adequada ao que pensa o governo do estado para a cultura. O mecenato não tem a mesma imposição. É o executor do projeto que vai captar o dinheiro e a empresa privada vai patrocinar o projeto que achar mais interessante.

Haverá a fase de habilitação e, nesse caso, uma decisão administrativa de concessão ou não do mecenato. Essa decisão passa primeiro pelo comitê gestor que emitirá um parecer opinativo ao secretário de cultura, que decide ou não pela aprovação do novo projeto. Depois dessas aprovações, a lista daqueles que vão receber os certificados é publicada.

A tramitação de recebimento de recursos provenientes do fundo de cultura é muito parecida. Existe a publicação de edital, com fase de habilitação e decisão administrativa de concessão. É possível acompanhar tudo no site da secretaria.

Os artistas e os produtores culturais vão parar bem aqui e eu vou falar de um ponto muito importante como advogada. Dessas negativas que tem uma faixa discricionária enorme, cabe recurso ao conselho estadual de cultura, que é isso que eu falei para vocês sobre uma gestão plural, com membros da sociedade civil e membros do estado.

Caso o autor do projeto do desabilitado queira discutir essa reprovação, pode ingressar com recurso contra o indeferimento. Esse recurso é remetido ao conselho gestor. Nesse conselho, a sociedade civil estará presente, bem como as linguagens artísticas que podem, tecnicamente, ter um olhar mais ampliado sobre o projeto que foi submetido e negado.

A fase final é a homologação do edital e, vinculada a ele, a prestação de contas. Essas prestações de conta são importantíssimas, porque aqueles que não as apresentam

corretamente podem ficar negativados pelo poder público e deixar de receber verbas de outros projetos, de outros convênios.

Vale aqui ressaltar que se desejamos que a cultura seja tratada com seriedade é preciso que ações judiciais relacionadas a esses editais comecem a surgir no Poder Judiciário. Faz-se necessário instar os tribunais estaduais e os tribunais superiores, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a se manifestarem sobre o caráter subjetivo de editais e a legalidade dos editais de fomento.