

# *Artigos*

**Antes da Economia Criativa vem a Economia da Cultura:  
a arte, brasileira, de colocar o carro à frente dos bois**

**Antes de la Economía Creativa viene la Economía de la Cultura:  
el arte brasileño de poner la carreta delante de los bueyes**

**Before the Creative Economy comes the Economics of Culture:  
the Brazilian art of rushing into things**

**Manoel Marcondes Machado Neto<sup>1</sup>  
Lusia Angelete Ferreira<sup>2</sup>**

*"A gama maravilhosa de culturas que já surgiram sobre a Terra testemunha o fabuloso potencial de inventividade do homem. Se algo sabemos do processo de criatividade cultural, é exatamente que as potencialidades do homem são insondáveis: em níveis de acumulação que hoje nos parecem extremamente baixos produziram-se civilizações que, em muitos aspectos, não foram superadas."*

Celso Furtado

*"Instituições são as regras do jogo em uma sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo Homem para disciplinar as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos que atuam nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. As mudanças institucionais dão forma à maneira pela qual as sociedades evoluem através do tempo e, assim, constituem-se na chave para a compreensão da mudança histórica."*

Douglass North

**Resumo:**

A partir de todo o trabalho envolvido na produção do livro “Economia da Cultura: contribuições para a construção do campo e histórico da gestão de organizações culturais no Brasil”, chamou a atenção dos autores a reincidência – de 1920 a 2010 (período que o estudo abrangeu) – dos mesmos erros. Não há falhas novas, mas sempre os mesmos velhos vícios crônicos: vai-e-vem político, fortalecimento e enfraquecimento cíclicos de ideias e organizações, mobilização e desmobilização de setores inteiros, além da aguda dependência do Estado, nas três esferas: federal, estadual e municipal.

Com isto, não se criou uma mentalidade empresarial, não se criou oportunidade ou se amparou quem se dispusesse a correr os riscos de empreender. Nossa produção artístico-cultural é rica (e até reconhecida internacionalmente como das melhores, em alguns gêneros), mas absolutamente irrelevante do ponto de vista econômico, como, aliás, demonstraram em palestra realizada no Centro Cultural da UERJ, em 2011, dois economistas dedicados ao universo do livro e das artes plásticas, George Kórnis e Fábio Sá Earp: “o Brasil detém 2,7% do PIB mundial; 1% do comércio internacional e, apenas, 0,25% do mercado de artes”.

**Palavras chave:**

Cultura  
Economia da cultura  
Empreendimento cultural  
Produção artística

**Plabras clave:**

Cultura  
Economía de la cultura  
Empreendimento cultural  
Producción artística

**Resumen:**

A partir de todo el trabajo involucrado en la producción del libro “Economía de la Cultura: contribuciones a la construcción del campo e historial de la gestión de organizaciones culturales en Brasil”, la recurrencia de los mismos errores – de 1920 a 2010 (período abarcado por el estudio) – ha llamado la atención de los autores. No hay nuevas fallas, pero siempre las mismas viejas adicciones crónicas: idas y vueltas políticas, fortalecimiento y debilitamiento cíclicos de ideas y organizaciones, movilización y desmovilización de sectores enteros, más allá de la aguda dependencia del estado, en los tres niveles: federal, estatal y municipal.

Por esto, una mentalidad empresarial y oportunidades no han sido creadas, tampoco se ha apoyado a quienes se dispusieran a correr los riesgos de emprender. Nuestra producción artístico-cultural es rica (e incluso internacionalmente reconocida como una de las mejores en algunos géneros), pero absolutamente irrelevante desde el punto de vista económico, como, además, demostraron en una conferencia realizada en el Centro Cultural de la UERJ, en 2011, dos economistas dedicados al universo del libro y de las artes plásticas, George Kórnis y Fábio Sá Earp: “Brasil detiene 2,7% del PIB mundial, 1% del comercio internacional y apenas 0,25% del mercado de artes”.

**Keywords:**

Culture

Economics of culture

Cultural enterprise

Artistic production

**Abstract:**

As from all the work involved into the production of the book “Economics of Culture: contributions to the construction of the field and history of the management of cultural organizations in Brazil”, recurrent mistakes – from 1920 to 2010 (the period covered by the study) – have caught the attention of the authors. There are no new failures, but always the same old chronic addictions: political back-and-forth, cyclic strengthening and weakening of ideas and organizations, mobilization and demobilization of entire sectors, besides the acute dependence on the State, in the three levels: federal, state and municipal.

Due to this, a business mindset has not been created, opportunities have not been built, and whoever was willing to take entrepreneurial risks has not been supported. Our artistic and cultural production is rich (and even internationally recognized as one of the best in some genre), but it is absolutely irrelevant from an economic point of view, as it was demonstrated, in a lecture held at the Cultural Center of UERJ, in 2011, by two economists dedicated to the universe of the book and the visual arts, George Kórnis and Fábio Sá Earp: “Brazil has 2.7% of world GDP, 1% of international trade and only 0.25% of the art market”.

## Antes da Economia Criativa vem a Economia da Cultura: a arte, brasileira, de colocar o carro à frente dos bois

### Preâmbulo

Um capítulo inteiro do livro percorre 90 anos de gestão da cultura no Brasil. Soluções, repetições, duplicações e alguns rasgos de brilho genuíno perfazem uma história sempre inacabada (A cronologia completa até os dias atuais encontra-se ao final deste artigo, em apêndice).

Curiosidades do ano de 1920, marco inicial da pesquisa:

(a) em 1920 nasceram Clarice Lispector, Ligia Clark, Celso Furtado – personalidades que dispensam comentários – e Douglass North, economista estadunidense, prêmio Nobel de Economia em 1993, da corrente institucionalista, enfatizada no livro, e que critica os economistas ortodoxos por distorcerem a realidade pelo uso de modelos puramente teóricos e matemáticos, não levando em conta o ambiente institucional que envolve a Economia e os tomadores de decisão.

(b) Para os institucionalistas, não é a racionalidade, mas os instintos e costumes que movem o comportamento econômico; não é a competição pelo mercado, mas a competição por riqueza e poder. Desse modo, defendem a importância de outras disciplinas sociais, como a Sociologia, a Política e a Antropologia no estudo e na solução dos problemas econômicos.

(c) No mesmo ano de 1920, a Kodak foi autorizada a operar no Brasil, foi inaugurada a sede social do Fluminense Football Club e a localidade de Itaquera desvincula-se do município de São Miguel paulista. O resto é história...

São sete eixos ou disciplinas imbricadas na temática estudada:

- **Indústrias Criativas:** são os setores que alimentam a produção nessa categoria relativamente nova e muito presente na literatura de origem britânica, com destaque para o economista David Throsby. Compõe-se dos seguintes segmentos: artes plásticas (desenho, escultura, gravura, pintura e instalações), arquitetura, arte digital (arte computacional e jogos eletrônicos, na internet ou não), artes visuais (vídeo-arte, TV e cinema), cênicas (circo, dança, ópera e teatro), culinária (gastro-nomia), *design* industrial, música, performances de artes integradas e turismo.

- **Economia da Cultura:** todo o aparato que se estabelece no “entorno” de atividades economicamente produtivas: registro de dados históricos, elaboração de sínteses e relatórios setoriais, análises com vistas a custeio e investimento, tanto públicas quanto privadas. Legislação de amparo, regulação e incentivo.

- **Direitos Culturais:** disciplina novíssima relacionada ao mandamento constitucional – de 1988 – que estabelece que “o Estado proverá o cidadão no pleno gozo de seus direitos culturais”. Não há, ainda, regulamentação, doutrina ou jurisprudência que ampare possíveis questionamentos quanto ao não cumprimento deste mandamento constitucional.

Até o presente momento, apenas um jurista, o constitucionalista José Afonso da Silva, debruçou-se sobre esta questão. Há que definir quais são esses direitos e quais são as formas em que os mesmos serão garantidos e/ou usufruídos pela cidadania brasileira.

- **Pesquisas de Público:** área especializada no levantamento de demandas ou hábitos de fruição no campo cultural. São tidas como a base para a tomada de

decisão quanto à oferta de bens – produtos e serviços – culturais em uma dada realidade sócio-geográfica-mercadológica.

- Marketing Cultural: disciplina que procura aproximar – do ponto-de-vista econômico-administrativo – os entes interessados na troca cultural, do produtor (artista, criador em geral) aos “consumidores”, “fruidores” da arte, da ação cultural e do espaço cultural, passando, também, pelos viabilizadores da ação cultural (financiadores, patrocinadores, apoiadores, empreendedores, agências de fomento).

- Políticas Públicas de Cultura: conjunto das leis que regem e amparam a produção, a proteção e a difusão das coisas da cultura, nas três esferas de poder: federal, estadual e municipal.

- Incentivo ao Mecenato Privado: conjunto de leis e de outros arranjos sócio-organizacionais voltados à atuação de particulares (indivíduos, empresas e demais entes da sociedade civil organizada) na viabilização da produção artístico-cultural.

## **Apresentação**

Este estudo, baseado em análise documental, identificou a evolução das organizações culturais brasileiras face às instituições vigentes ao longo do tempo. Adotou o conceito “instituição” presente nas abordagens econômica e sociológica da Teoria Institucional.

A cultura, tratada a partir do seu conceito funcional, permite a identificação das atividades econômicas desenvolvidas no setor.

Este estudo investigou as instituições e organizações formais, considerando a realidade brasileira do setor cultural desde os primeiros anos do Século XX até o presente momento.

No contexto atual, a análise dos reflexos das instituições restringiu-se às organizações dos segmentos de cinema, livros, museus, música e teatro. Ao longo do tempo, tais organizações culturais passaram por fases de estagnação, de engajamento político e de produção pontual.

As atuais leis exigem estrutura formal e burocrática para fruição de incentivos fiscais, mas não contribuem para a autossustentação econômica dessas organizações. Por outro lado, essas leis promovem mais o Governo e o patrocinador do que a própria cultura.

De uma forma geral, observou-se que as oscilações do cenário político fragilizaram as organizações públicas e privadas dos segmentos culturais analisados. As drásticas mudanças das instituições formais também agravaram o cenário, aumentando as incertezas dos agentes culturais.

Concluiu-se que instituições deficientes criaram um campo organizacional complexo, permeado por agentes culturais dependentes de recursos alheios, mecenas beneficiários de recursos públicos e organizações governamentais institucionalizadas por leis que deveriam, *a priori*, fomentar a produção cultural brasileira – mas não o fazem. A mais recente medida tomada no campo político-administrativo pelo Governo Federal foi a criação de uma Secretaria de Economia Criativa no âmbito do Ministério da Cultura. Faz-se o questionamento: se o Brasil ainda não estruturou o setor “Economia da Cultura”, como propor, e gerir, um campo muito mais complexo sob um escopo muito mais amplo – e novo – que é o da chamada “Economia Criativa”? Corre-se o risco de ver escoar para setores economicamente muito bem estruturados (como o do turismo, o do *design* e o dos *videogames*) os poucos recursos postos à disposição da Cultura, no país, estados e municípios (*vide* Ilustração 1).

## 1. Introdução

Desde o início da década de 1990, muitas organizações culturais passaram a depender fortemente dos recursos das leis de incentivos fiscais à cultura. O Estado renuncia parte de sua receita tributária, mediante concessão de incentivos fiscais a patrocinadores privados que transferem esses recursos aos produtores culturais. Nesse processo, os patrocinadores privados podem assumir parte dos custos do projeto ou agir como meros intermediários dos recursos estatais, conforme o mecanismo de incentivo utilizado.

O Estado vem sendo questionado pelos critérios subjetivos utilizados no credenciamento de projetos culturais incentivados porque, em alguns casos, privilegia os de cunho estritamente comercial ou de natureza cultural duvidosa. Por outro lado, os patrocinadores privados são acusados de direcionar os recursos de acordo com seus interesses estritos porque, na maioria das vezes, as suas únicas limitações são os projetos credenciados e o tipo de imposto que desejam reduzir. E a Comissão Nacional de Incentivo Fiscal (CNIC) credencia projetos culturais num valor total dez vezes maior ao montante que, ao final de cada ano, renunciará.

As propostas apresentadas no Eixo “Economia da Cultura” das duas primeiras Conferências Nacionais de Cultura visaram à redução da dependência do setor privado, mediante vinculação obrigatória do orçamento público, repartição da receita tributária e criação de fundos públicos. Propôs-se, assim, a transferência da dependência do setor privado para o setor público, mas sem a adoção de políticas eficazes para promover a autossustentação econômica e financeira das organizações culturais. Tal mudança não ocorreu. Permanecemos praticando, basicamente, o mesmo modelo estabelecido pelas leis Rouanet (1991) e do Audiovisual (1993).

Observou-se que as instituições transformaram as organizações culturais. Também foi observado que, até a vigência das atuais leis de incentivos fiscais, essas organizações se desenvolviam de forma amadora e intuitiva (VIEIRA e CARVALHO, 2003). Dessa forma, cabe especular sobre como o contexto legal impactou a evolução das organizações culturais ao longo do tempo.

## 2. Objetivo

O estudo descreveu a evolução das organizações culturais face às instituições formais vigentes ao longo do tempo, adotando preceitos da Teoria Institucional. Foram identificadas as instituições formais que regulam as atividades culturais, os atores políticos e econômicos desse campo organizacional e analisou-se a legislação brasileira como elemento de evolução das organizações culturais ao longo do tempo. O estudo teve como base, especialmente, os conceitos da Teoria Institucional desenvolvidos por Douglass C. North (2006).

## 3. Cultura e Economia

Segundo Thiry-Cherches (2001), a delimitação do setor cultural depende do conceito do termo cultura, sendo este essencial para determinar as políticas de governo e a adequada alocação de recursos para as atividades culturais.

Throsby (2001) destaca duas definições relevantes no campo econômico. A primeira definição trata a cultura como “marco antropológico ou sociológico que descreve um conjunto de atitudes, crenças, convenções, costumes, valores e práticas comuns ou compartilhadas por qualquer grupo” (THROSBY, 2001, p. 18). A segunda definição refere-se às atividades que conduzem ao esclarecimento e à educação da mente, relacionadas aos

aspectos intelectuais, morais e artísticos da vida humana.

Throsby (2001) sustenta que, sob o ponto de vista funcional, a cultura é um elemento da economia e os estudos são dirigidos à produção e ao consumo de bens culturais, que passam a ser tratados como mercadorias e revelam as questões de demanda e oferta, mercado e distribuição. Nesse cenário, prevalece o interesse próprio que leva ao impulso individualista de consumidores, que tentam maximizar a sua utilidade, e de produtores, que tentam maximizar os seus benefícios.

#### 4. Teoria Institucional

Hall e Taylor (2003) esclarecem que o chamado “neoinstitucionalismo” possui métodos de análise diferentes que configuram três escolas de pensamento: o *institucionalismo histórico*, o *institucionalismo da escolha racional* e o *institucionalismo sociológico*. Na análise histórica, Hall e Taylor (2003, p. 196) ensinam que as instituições são “os procedimentos, os protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. A abordagem sociológica concentra-se nas relações entre as organizações e os padrões “institucionalmente legitimados, enfatizando a homogeneidade entre os conjuntos de organizações” (CARVALHO, VIEIRA e GOULART, 2005, p. 863). O neoinstitucionalismo econômico considera que o “conjunto de regras do ambiente institucional estabelece as bases para a produção, o intercâmbio e a distribuição, moldando formas contratuais” (CARVALHO, VIEIRA e GOULART, 2005, p. 863).

Hall e Taylor (2003, p. 219) afirmam que as três correntes de pensamento da Teoria Institucional mantiveram-se iso-

ladas, mas que cada uma delas “parece revelar aspectos importantes do comportamento humano e do impacto que as instituições podem ter sobre ele”. Além disso, entendem que as três vertentes podem descobrir um campo de estudo em comum, onde os conceitos utilizados se complementariam e reforçariam os preceitos de cada teoria.

Na abordagem sociológica, o ambiente em que as organizações interagem passou da noção de territorialidade do velho institucionalismo para a noção de “setores, áreas, indústria, campo” (CARVALHO, VIEIRA e GOULART, 2005, p. 866), com dimensões técnica e institucional. O institucionalismo econômico também se descolou da “orientação particularista, localista e histórica” (CARVALHO, VIEIRA e GOULART, 2005, p. 866), para a especificação da matriz institucional e a análise microeconômica dos custos de transação da nova economia institucional.

##### 4.1. Campo organizacional: noção fundamental

Vieira e Carvalho (2003, p.3) ensinam que o conceito de campo organizacional é central na análise institucional porque permite identificar as firmas competidoras, as redes de organizações que se relacionam e exercem influências, umas sobre as outras, e sobre “todos os atores relevantes cujos recursos de poder não sejam necessariamente de ordem econômica”.

Segundo Di Maggio e Powell (2005), o campo organizacional é o conjunto de organizações que atuam em determinado ambiente institucional. Para esses autores, nesse campo organizacional, estão incluídas as organizações que controlam, regulam e estruturam outras organizações dentro do campo, além dos fornecedores, produtores e consumidores dos produtos e serviços oferecidos.

#### **4.2. Instituições e sua influência sobre as organizações do campo**

Os estudos de Douglass C. North (1990) procuram demonstrar que as instituições e a sua evolução ao longo do tempo são condicionantes do desempenho econômico. North (1991) teoriza que os arranjos institucionais exercem papel fundamental na riqueza das nações, pois formam a estrutura de incentivo da sociedade e especificamente das economias.

Para North (1991), as instituições são as regras aceitas consensualmente pela sociedade, as quais estruturam a interação econômica, social e política de uma nação e formam a estrutura de incentivos que permeiam as ações dos indivíduos na sociedade. As instituições compreendem as limitações informais (valores, tabus, normas de comportamento, costumes, tradições e códigos de conduta, etc.), as regras formais (constituição, leis, direitos de propriedades, etc.) e “os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de normas” (NORTH, 2006, p. 13).

Segundo North (2006), as instituições são criadas para reduzir as incertezas que surgem do desconhecimento das regras do jogo, ou seja, da informação incompleta em relação ao comportamento dos indivíduos em sociedade e da sua capacidade limitada de processar, organizar e utilizar a informação.

O tipo de organização a ser criada se origina da matriz institucional que define o conjunto de oportunidades oferecidas pelo “arcabouço institucional” (NORTH, 2006, p. 23). Citando Berger e Luckmann, Valente (2004) esclarece que as instituições evoluem à medida que as relações sociais são modificadas pela ação de seus agentes e que é necessário entendê-las a partir do seu processo histórico.

North (2006) alerta que não há garantias de que a estrutura institucional dos benefícios concedidos às organizações determine o crescimento econômico. Isso porque, em algumas situações, essa estrutura pode “redundar em economias de altos custos de transação (e produção), que impedem o crescimento econômico” (NORTH, 2006, p. 10).

#### **5. Evolução da legislação brasileira**

Até os primeiros anos do século XX, as formas de artes então conhecidas se desenvolveram em um ambiente de acesso restrito à aristocracia e era financiada pelas classes mais ricas. Não havia leis para regular o mercado cultural e a produção em massa era pouco provável, embora já se delineasse a indústria editorial, já favorecida pelo reconhecimento do direito autoral na Constituição de 1891.

Nesse período, foi possível identificar museus, bibliotecas, teatros, a Escola de Belas Artes e, porque não incluir, as gráficas, como as primeiras organizações engajadas na difusão e promoção da cultura. Agentes públicos e privados se revezavam na administração dessas organizações, mas sem compromissos econômicos.

O ambiente liberal e progressista da República e o fim da Primeira Guerra Mundial favoreceram o rompimento com velhos padrões, como a influência da cultura européia. Paralelamente, a sociedade questionava-se sobre a verdadeira identidade cultural brasileira.

Com o advento da eletricidade, a urbanização e as novas invenções, consolidaram-se as editoras, gráficas e os órgãos de imprensa, os quais aliaram as novas invenções ao prestígio que a literatura já possuía sobre as demais formas de

arte, adaptando-se ao novo mercado capitalista. Com as tecnologias de então, a música passou a dominar o cenário e logo seria acompanhada pelo cinema.

As oportunidades dos primeiros anos do século XX podem ser explicadas a partir dos textos de North (2006), como resultado não só da transformação do cenário econômico da época, reflexo do capitalismo e das novas invenções, como também das mudanças dos padrões mentais representados na Semana de Arte Moderna. Consequentemente, uma nova matriz institucional logo se instalaria.

### 5.1. *Evolução histórica*

Nos anos de 1920 surgiram as primeiras leis para regulamentar as transmissões radiofônicas, autorizando as concessões às empresas nacionais e estabelecendo as regras das programações. As especificações técnicas exigidas obrigaram as emissoras a se organizarem em associações ou sociedades para suprir os elevados investimentos.

A partir dos anos de 1930, leis e organizações públicas foram instituídas com o objetivo principal de controlar os novos meios de difusão. Ao mesmo tempo, a propaganda comercial nas rádios era estimulada e ajudava a financiar os concessionários próximos ao poder, que conseguiam atender às exigências técnicas das concessões. Os benefícios legais e a popularidade crescente levaram as rádios à profissionalização, com grandes investimentos em contratação de artistas, pessoal especializado e equipamentos modernos, contribuindo para consolidação definitiva desses veículos.

O fascínio do público e as isenções tributárias também favoreceram a produção cinematográfica, permitindo a criação da primeira companhia privada brasileira (Cinédia). No entanto, os am-

bientes econômico e institucional ainda eram insuficientes para a consolidação desse tipo de indústria.

Em fins dos anos 1930, novas leis estimularam a produção e o cinema se estabeleceu em bases industriais, com destaque para Companhia Atlântida. No entanto, a predominância dos filmes estrangeiros, os altos investimentos, a censura e o controle estatal representavam barreiras importantes para a sustentação dessa indústria no Brasil. A partir da análise de diversos Anuários Estatísticos do IBGE, é possível observar que, a partir da edição da quota de tela obrigatória, houve um crescente incremento no mercado de exibição cinematográfica. Nesse período, destacou-se a empresa de Luiz Severiano Ribeiro, sócio da Companhia Atlântida e fundador do Sindicato Cinematográfico dos Exibidores.

Getúlio Vargas usou o cinema, as rádios e a convivência com os intelectuais para legitimar-se no poder, inaugurando uma conduta que se repetiria em governos futuros. Em seus mandatos presidenciais, observou-se que a matriz institucional focou principalmente a promoção pessoal do governante, o auxílio aos amigos do poder e a censura (inicialmente a censura moral, mas que rapidamente evoluiu para a censura política).

Apesar do endurecimento da censura no Estado Novo, as organizações continuavam a investir porque a demanda pelos *produtos culturais* pressionava-as a se adequarem ao novo mercado. A persistência das organizações culturais, em época de censura política, parece ser o que North (2006, p. 16) identifica como “tentativa de mudança da matriz institucional vigente”, o que acabou ocorrendo com a deposição de Vargas.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, expandiram-se os meios de produção

de cultura de massa. As organizações privadas ampliaram os investimentos na produção cultural, aproveitando a demanda deflagrada pela redução da censura e o novo padrão mental da sociedade de que “*ter cultura*” era fundamental.

Prosperaram as rádios, a indústria fonográfica, as editoras, livrarias e gráficas, além da primeira emissora de televisão, em 1950. Uma lei de 1952 beneficiou o teatro nacional, exigindo a apresentação de um número mínimo de peças nacionais em suas salas. Paralelamente, surgiram o Teatro de Comédia, a Escola de Arte Dramática e as companhias independentes, levando a um sensível aumento das plateias.

O cinema recebeu o apoio de mecenas privados, os quais fundaram a Companhia Vera Cruz, e o auxílio do governo de Eurico Gaspar Dutra, que isentou as importações dos equipamentos utilizados por estúdios e laboratórios. Os Anuários Estatísticos do IBGE dão conta do acréscimo no número de salas de exibição e a ampliação do número de espectadores.

No Rio de Janeiro e em São Paulo, foram fundados os Museus de Arte Moderna. Os *marchands* inauguraram a fase capitalista das artes plásticas e as bienais se destacaram. A Lei 1.512, de 1951, criou a Comissão Nacional de Belas Artes para discutir e aplicar novas diretrizes para o segmento.

Ao voltar ao governo federal em 1950, Getúlio Vargas retomou o radicalismo político, mas desmembrou o antigo ministério que cuidava simultaneamente da saúde, da educação e da cultura em dois deles: o Ministério da Educação e da Cultura (MEC) e o Ministério da Saúde. O reconhecimento da cultura, como parte de um ministério, trouxe novas esperanças para o setor, apesar de os in-

vestimentos governamentais terem priorizado a educação.

O Governo Juscelino Kubitschek, que semeou esperanças por todos os setores, não promoveu apoio direto à cultura. No entanto, a ausência de censura em seu governo permitiu que várias correntes de pensamento prosperassem. Intelectuais e artistas empenharam-se em valorizar a cultura popular e difundir-la por todo o país, com o Teatro de Arena, o Movimento de Cultura Popular e a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro. O segmento musical também floresceu com o movimento da Bossa Nova.

No período JK, novas tecnologias impulsionaram a televisão, que logo passaria a fazer parte do cotidiano brasileiro, influenciando todas as formas de expressão cultural. O cinema nacional, apesar de favorecido por novas tecnologias e pela atuação do Grupo de Estudos da Indústria Cinematográfica (GEICINI), não progrediu porque, além dos problemas já mencionados, passou a concorrer com a televisão (REBOUÇAS e MARTINS, 2007).

Observou-se que a grande prosperidade cultural entre o pós-guerra e o golpe militar de 1964 não esteve diretamente vinculada a instituições formais (leis) que estimulasse os investimentos em cultura. A redução da censura e a demanda acentuada criaram o ambiente fértil para as organizações privadas investirem e fortaleceram as organizações públicas fundadas a partir dos anos de 1930.

Com o golpe militar, o governo assumiu grande parte da produção cultural. Em 1975, a FUNARTE passou a gerir as organizações públicas criadas nos governos anteriores. O Conselho Federal de Cultura responsabilizou-se pela política cultural, mas limitou-se à difusão de centros culturais por algumas regiões do país. A cogitada Política Nacional de Cul-

tura não avançou além do discurso de 1975 (CURY, 2002).

O Instituto Nacional do Cinema regulamentava o segmento e mais tarde foi transformado na empresa estatal EMBRAFILME, beneficiada pelos recursos da arrecadação tributária, do orçamento público, das bilheterias dos filmes, pela ampliação da quota de tela e pela proteção dos direitos de reprodução de obras fonográficas. A EMBRAFILME foi constituída para financiar a produção e a exibição cinematográficas, mas acabou produzindo e distribuindo filmes no período histórico mais favorável para o cinema nacional.

Novas regras para concessão de emissoras de televisão e rádios foram firmadas no Código de Telecomunicações, de 1962, o qual se constituiu no marco regulatório desses segmentos – e vigente até hoje! Medidas como a ampliação do crédito popular, por exemplo, permitiram o acesso da população aos aparelhos receptores de rádio e TV, ampliando a difusão das transmissões. Emissoras de televisão consolidaram-se no mercado, auxiliadas pela proximidade do governo. As rádios deixaram de reinar absolutas, mas adaptaram-se à nova concorrência com estratégias de interiorização da transmissão e investimentos em novas tecnologias.

Paralelamente, a censura intensificou-se sobre todas as formas de expressão cultural, com suspensão de direitos políticos, exílios, prisões, repressão, agressões físicas e tortura. Esses acontecimentos aprofundaram o processo de politização da cultura e restringiram a atuação das organizações privadas formais. Em plena ditadura militar, a Constituição de 1967 reconheceu como dever do Estado o amparo à cultura e garantiu o livre pensamento, mas resguardou a censura para os espetáculos e diversões públicas e a punição exemplar para os que “abusassem da democracia”.

A censura foi implacável com a imprensa que, no entanto, reagiu com inúmeros periódicos contra o regime militar. Algumas organizações privadas preferiram manter-se graças à venda de fascículos e revistas que tratavam dos mais diversos assuntos – caso emblemático da Abril Cultural. A Lei de Imprensa, instituída durante o período militar como resposta à censura, acabou por garantir a estabilização desse segmento e, nos anos de 1980, houve tiragens recordes – como, aliás demonstram os Anuários Estatísticos do IBGE.

O mercado editorial sobreviveu com *best sellers*, livros com temas sociopolíticos, publicação de teses universitárias e ampliação dos pontos de vendas, com a inclusão das bancas de jornal. Essas estratégias garantiram que em 1985 a tiragem fosse sete vezes maior do que a verificada em meados dos anos de 1960 (Anuários Estatísticos do IBGE, dos respectivos anos).

Em resumo, observou-se que, no período da ditadura militar, a forte censura não restringiu o desenvolvimento da televisão e do cinema, pois eram segmentos próximos ao poder, como se viu na era Getúlio Vargas. Já o teatro, a música e as artes plásticas enfrentaram mais restrições da censura.

A imprensa, as editoras e as rádios alteraram suas estratégias comerciais. As instituições formais fortaleceram as organizações públicas, em detrimento das organizações privadas.

A censura teve um percurso importante desde os anos de 1930 até os governos militares, quando atingiu o seu auge. De *instituição informal* no início dos anos de 1930, quando religiosos, militares, médicos e educadores se preocupavam com o que seria exibido nas telas de cinema, ou transmitido nas rádios, a censura evo-

luiu como *instituição formal*, inserindo-se em diversas Constituições brasileiras.

Felizmente, a censura teve seu fim com a abertura política do início dos anos de 1980. A Lei de Anistia trouxe de volta ao país centenas de políticos, artistas, professores, cientistas e estudantes exilados no exterior. A campanha para eleições diretas, em 1984, despertou na população a necessidade de mudança, estabelecendo novas ideias que viriam a refinar o padrão mental vigente, como se pode interpretar a partir da Teoria de North (2006).

## 5.2. Avanços políticos e econômicos

A criação de um ministério exclusivo para a Cultura, em 1985, devolveu as esperanças aos segmentos mais prejudicados durante os governos militares. O novo ministério prometia apoiar o setor cultural e implantar uma política nacional ampla e consistente. Ficaram sob a administração do novo ministério, as fundações e conselhos culturais, além da EMBRAFILME (Decreto 91.144, de 1985).

A primeira lei de incentivo fiscal à cultura, editada em 1986, estimulou o patrocínio de mecenas privados através da renúncia fiscal. A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Estado a responsabilidade de assegurar os direitos culturais e o acesso da população, com obrigação de apoiar, difundir, preservar, formar, democratizar, promover e valorizar a cultura.

O Presidente Fernando Collor de Mello, ao suceder José Sarney em 1990, revogou os incentivos fiscais, rebaixou o Ministério da Cultura à condição de secretaria e extinguiu as organizações públicas criadas nos governos anteriores, sob a alegação de fraudes e necessidade de modernização do país (Lei 8.024, de 1990). As ações de Collor foram consideradas, na época, um dos maiores golpes do governo contra as artes e a cultura, e

incitou acalorados protestos de agentes do setor, que engrossaram a campanha *pró-impeachment*.

O *impeachment* de Collor representou o início do processo de reestruturação das instituições formais e das organizações públicas. O Governo Itamar Franco restaurou o Ministério da Cultura, reativou algumas organizações públicas extintas no governo anterior e instituiu novas leis de incentivos à cultura e ao cinema (em 1991 e 1993). No entanto, só no governo seguinte os benefícios fiscais foram implementados com a regulamentação das respectivas leis. A decisão de incluir as diretrizes públicas para o setor cultural nos Planos Plurianuais dos gastos governamentais também foi importante para criar um ambiente institucional com regras mais claras e previamente divulgadas.

As diretrizes para a Cultura do governo Fernando Henrique Cardoso visaram ao fortalecimento da produção e circulação dos bens culturais populares e ao desenvolvimento da indústria cultural, sob patrocínio privado. O cinema foi especialmente beneficiado com uma política nacional instituída por Medida Provisória e pela criação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE), financiada pela arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE), pelos incentivos fiscais e pelo orçamento público.

O Quadro 1 abaixo relaciona as principais normas legais vigentes em 31 de dezembro de 2006, as quais estabeleciam as diretrizes do Governo Federal para fomentar a cultura, os incentivos fiscais concedidos ao setor privado e as políticas públicas aprovadas. Essa estrutura institucional é financiada pelo orçamento público, pela renúncia fiscal e pela contrapartida dos patrocinadores das leis de incentivos fiscais à cultura.

Quadro 1 - Instituições federais formais vinculadas à cultura e vigentes em 31/12/2006.	
Instituição	Objetivo
Constituição Federal Artigos 165, 215, 216, 220, 221	Estabelece os princípios culturais e de comunicação social e sobre a destinação do orçamento público federal.
Plano Plurianual 2004/2007 - Lei 10.933/2004	Estabelece as diretrizes dos gastos governamentais
Leis Orçamentárias Anuais	Definem os limites de renúncia da receita tributaria da União para financiamento dos projetos culturais através das leis de incentivos fiscais
Lei 9.610/1998	Regulamenta os Direitos Autorais
Lei 8.313/1991, alterada pelas Leis 9.874/1999, 9.999/2000, pela MP 2.228/2001.	Fomenta a produção cultural através de incentivos fiscais a patrocinadores da iniciativa privada
Lei 8.685/1993, alterada pelas Leis 10.179/2001 e 10.454/2002	Fomenta o cinema através de incentivos fiscais aos adquirentes de quotas das produções cinematográficas de caráter comercial
Medida Provisória 2.228/2001	Estabelece a Política Nacional do Cinema, concede incentivos a investidores estrangeiros e regulamenta os FUNCINES
Lei 10.753/2003	Institui a Política Nacional do Livro
Lei 11.437/2006	Fomenta a produção de cinema através de incentivos fiscais a patrocinadores da iniciativa privada.
Decreto 5.264/2004	Cria o Sistema Brasileiro de Museus e estabelece as diretrizes da Política Nacional.
Decreto 5.520/2005	Institui o Sistema Federal de Cultura para propor políticas públicas e desenvolver programas e ações do governo federal
Decreto 5.761/2006	Regulamenta a Lei 8.313/1991, em conjunto com o Decreto 1.494/1995.
Decreto 5.711/2006	Regulamenta a atual estrutura regimental do Ministério da Cultura
Primeira Conferência Nacional de Cultura	Estabelece os eixos de ação para implantação do Plano Nacional de Cultura.

Quadro 1 - Autoria: Lusía Angelete Ferreira

Como não há previsão orçamentária específica para a cultura, a maior parte dos recursos utilizados pelo Governo

Federal provém da renúncia fiscal prevista nos incentivos fiscais, como demonstra a Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Recursos destinados ao setor cultural com origem nas leis de incentivos e no orçamento do MINC  
Em R\$ milhões

Ano	Lei Rouanet (a)	Lei do Audiovisual (b)	Orçamento do MINC		Total
			Finalístico (c)	Não Finalístico (d)	
1997	207,9	78,9	98,1	106,2	491,1
1998	232,6	43,1	81,5	112,0	469,2
1999	211,2	39,8	104,2	124,3	479,5
2000	289,0	34,1	140,5	130,6	594,2
2001	367,9	59,7	173,4	145,0	746
2002	371,4	59,7	118,0	159,2	708,3
2003	453,7	87,2	111,2	163,7	815,8
2004	544,7	105,5	210,5	188,2	1.048,9
2005	751,0	79,2	313,6	229,0	1.372,8
2006	853,5	117,6	356,8	304,4	1.632,3
Total	4.282,9	704,8	1.707,8	1.662,6	8.358,1
Media	64%	11%	25%	21%	100%

Fontes: (a) SALICNET (MINC), em 23/04/2007, e ANCINE (a partir de 2002); (b) ANCINE em 18/04/2007; c) e (d) Câmara dos Deputados (banco de dados de execução orçamentária).

Tabela 1

Os recursos dos incentivos fiscais são concedidos a número relativamente pequeno de projetos culturais (aproximadamente um em cada 100 aprovados pela CNIC). Em regra, os produtores de cultura não aproveitam o estímulo inicial do patrocínio incentivado para se consolidarem como organizações legítimas e autônomas, mas perpetuam a dependência pelos subsídios externos. Com isso, precisam obter novos patrocínios a cada projeto executado. A dependência desses produtores pelos recursos alheios é preocupante porque o patrocínio de mecenas e os subsídios estatais não costumam ser eternos.

Além disso, os produtores beneficiados se posicionam em situação privilegiada em relação aos seus concorrentes porque contam com recursos subsidiados para impulsionar a sua produção e, por isso, não reduzem seus custos. Esse fato alimenta uma concorrência desigual entre as organizações culturais subsidiadas e não subsidiadas. No longo prazo, esta situação desequilibrou o mercado e ampliou os custos das transações realizadas no setor. (O caso da – polêmica – meia-entrada, por exemplo, é mais um “imposto”). O ônus fica para toda a sociedade que, com seus impostos, financia os projetos culturais incentivados, e ainda paga – caro – por produtos e serviços culturais, quase sempre inacessíveis para a grande maioria da população.

O Plano Nacional da Cultura, aprovado em 2005, sancionado em 2010 (e, em meados de 2013, ainda submetido ao Congresso Nacional para regulamentação), direciona a política para a manutenção dessa dependência pelos recursos dos contribuintes, propondo a ampliação do orçamento público, o aprimoramento das leis de incentivos fiscais e a criação de fundos para financiar as atividades culturais. Não há propostas alternativas para promover o desenvolvimento autosustentável das organizações culturais.

As leis de incentivo à cultura e ao cinema beneficiam mais os patrocinadores e o Governo do que artistas e público. Patrocinadores privados beneficiam-se amplamente da redução tributária e utilizam projetos culturais como mecanismo de promoção de sua imagem institucional. Substituem os elevados encargos de publicidade pela promoção agregada a um projeto cultural que, na verdade, é patrocinado pelos contribuintes dos impostos. Um “mecenasato com chapéu alheio”.

Os incentivos também aceleram a institucionalização das empresas estatais e organizações do governo. As estatais são as maiores patrocinadoras de cultura e usam os projetos culturais subsidiados para se legitimarem. Organizações governamentais, como o Ministério da Cultura, institucionalizam-se com estruturas complexas, grande número de funcionários e elevados custos de manutenção.

Por outro lado, as organizações culturais privadas estão submetidas a um tratamento tributário mais oneroso do que, por exemplo, os bares e botequins, as agências lotéricas e os salões de beleza. Sob o ponto de vista da Teoria Institucional, pode-se questionar se não faz parte do padrão mental da sociedade brasileira incentivar o supérfluo, em detrimento do intelecto.

Portanto, o conjunto de incentivos que a sociedade brasileira oferece à cultura vem fortalecendo as organizações estatais e privilegiando as organizações de patrocinadores privados que se beneficiam, reiteradamente, dos recursos da renúncia fiscal. As instituições formais vigentes indicam para a progressiva centralização da produção cultural nas mãos do Estado. Essa estrutura forma a base da integração econômica, social e política do setor. Resta saber se, ao longo do tempo, será uma matriz institucional eficiente para estimular uma organização a investir em cultura, com retornos sociais superiores aos seus custos sociais.

## 6. Organizações Culturais

O campo organizacional da cultura é constituído por organizações públicas, privadas, patrocinadores e profissionais de diversas atividades econômicas, tais como marketing, promoções, comunicação e administração.

No âmbito da administração pública federal, atuam o Ministério da Cultura, com sua estrutura administrativa, as entidades a ele vinculadas e os respectivos órgãos colegiados e suas representações regionais, como demonstra a Figura 1. Integra ainda essa estrutura, o Conselho Superior de Cinema, vinculado à Casa Civil da Presidência da República.

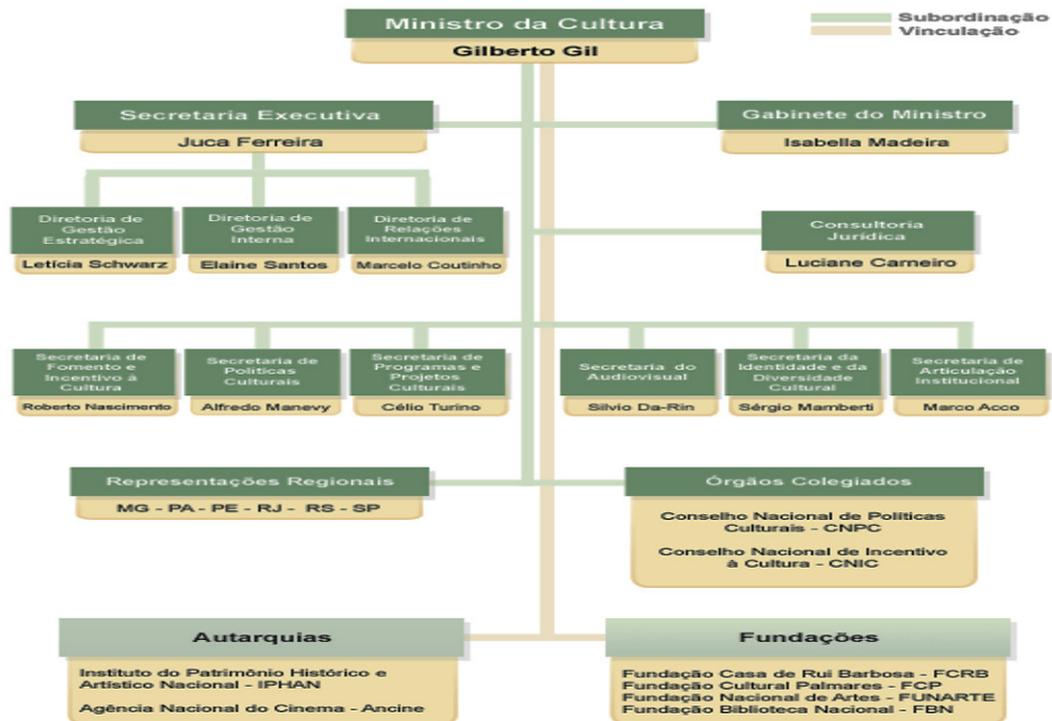


Figura 1 - Organograma do Ministério da Cultura (Fonte: MinC)

Apesar de recente, precisamente de 1985, o Ministério da Cultura aparece como uma organização legitimamente institucionalizada. Este processo foi especialmente favorecido pelas leis de incentivo à cultura e pela estrutura técnica adotada para o exercício de suas funções. Das instituições vinculadas ao Ministério, a recente ANCINE aparece em posição mais favorável do que as demais, tendo sido beneficiada pela Política Nacional do Cinema, por auferir receita própria e pela adoção de uma estrutura técnica específica.

Como se pode observar no Quadro 2 abaixo, as organizações privadas

exercem as mais diversas atividades nos segmentos da indústria, do comércio e dos serviços culturais. O IBGE (2006) codificou essas atividades e identificou mais de 321 mil empresas atuando no setor cultural no ano de 2005, com representatividade de 5,7% do total nacional. A maioria (85%) eram pequenas empresas que ocupavam 4,1% dos trabalhadores, com até quatro pessoas, incluídos os respectivos titulares. No entanto, nesse universo estão incluídas organizações com atividades que não são consideradas tipicamente culturais, como informática e publicidade.

Quadro 2 - Campo Organizacional da Cultura Segmentos de Cinema, Museus, Música, Teatro e Livro.	
Congresso Nacional	Conselho de Comunicação Social
Administração Pública Federal	- Ministério da Cultura - Entidades vinculadas - Representações Regionais - Órgãos Colegiados - Conselho Superior de Cinema
Cinema	- Produtoras - Distribuidoras - Exibidoras (salas de cinema, videolocadoras, radiodifusoras de sons e imagens, TVs abertas e por assinatura e outras)
Museus	- Fundações públicas ou privadas - Centros culturais - Associações de amigos dos museus
Música	- Produtoras - Gravadoras - Lojas comerciais - Intemet - Orquestras - Bandas e grupos musicais - Corais
Livro	- Editora - Gráficas - Distribuidoras - Livrarias - Supermercados, lojas de conveniência etc. - Intemet
Teatro	- Produtoras - Empresas de artistas - Salas de apresentação
Agentes profissionais	- Artistas, produtores, criadores, jornalistas, fotógrafos, técnicos, funcionários públicos, publicitários, empresários de artistas, bibliotecários, arquivistas, arquitetos, <i>designers</i> restauradores, administradores, analistas de sistemas, advogados, contadores, consultores e captadores de recursos. - Sindicatos, associações de classe, federações.
Patrocinadores Incentivados	- Pessoas físicas contribuintes do Imposto de Renda no modelo completo da declaração - Pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real
Agentes Financeiros	- Bancos Estatais
Outros	- Universidades e estudiosos

Quadro 2 - Autoria: Lusia Angelete Ferreira

### 6.1. Os segmentos culturais estudados

No segmento do cinema atuam as produtoras, as distribuidoras e as exibidoras. A produção se divide nas etapas de pré-produção, filmagem, gravação e finalização, e pode envolver o trabalho de diversas organizações especializadas. A comercialização dos filmes é feita através de distribuidores e as empresas estrangeiras dominam o mercado. O mercado de exibição é constituído pelas salas de cinema, videolocadoras, radiodifusoras

de sons e imagens, TVs abertas e por assinatura e outras organizações constituídas para veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas.

No segmento de patrimônio, destacam-se os museus, centros e fundações culturais de propriedade pública ou privada. Também fazem parte do campo organizacional dos museus, as associações de amigos, constituídas por pessoas com interesse na preservação do acervo cultural.

No segmento editorial, as organizações atuam na edição, impressão, distribuição e comercialização. As editoras podem ter gráficas próprias, mas a maioria terceiriza esse serviço. A distribuição pode ser realizada por grandes redes de livrarias ou por empresas especializadas nessa atividade. O comércio de livro pode ser feito por meio de livrarias, lojas de conveniência, supermercados e, ainda, por meio eletrônico. Podem ser incorporadas a esse campo, as bibliotecas públicas e privadas.

Na música, as gravadoras desenvolvem a produção, a edição, a reprodução, funções estas que também podem ser segregadas por diversas organizações com atividades específicas. Na comercialização, atuam as lojas de discos, livrarias e supermercados, mas o comércio eletrônico ganhou grande espaço nos últimos anos. As organizações também podem atuar na realização de festivais ou concursos, ou formar bandas, grupos musicais, orquestras ou corais. Novas tecnologias permitiram a entrada de organizações com atividades ligadas à informática.

Na produção teatral atuam as companhias de teatros, organizações de produtores teatrais e de artistas. As companhias de teatro agregam profissionais de diversas áreas, como atores, produtores, cenógrafos, eletricitistas, camareiras, ajudantes etc. Também se incorporam a esse campo, as organizações que exploram o espaço para as apresentações das peças teatrais.

## **7. O vício em incentivos fiscais**

No setor cultural, atuam profissionalmente artistas, produtores,

criadores, jornalistas, fotógrafos, técnicos, funcionários públicos, publicitários, empresários de artistas, bibliotecários, arquivistas, arquitetos, designers, restauradores, analistas de sistemas. As leis de incentivos fiscais também agregaram a esse campo organizacional secretárias, administradores, advogados, contadores, consultores e captadores de recursos.

Os patrocinadores das leis de incentivos fiscais são contribuintes do Imposto de Renda, pessoas físicas, declarantes no Modelo Completo, e empresas privadas ou de economia mista, tributadas pelo lucro real. As pessoas físicas são em maior número, mas as pessoas jurídicas participam com maior volume de recursos. As empresas patrocinadoras exercem, principalmente, atividades nos setores financeiro, elétrico e de mineração, prevalecendo o patrocínio das estatais.

Dentre os agentes do setor, é possível observar a presença de sindicatos e associações de classe. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal destacam-se, ao mesmo tempo, como financiadores públicos e patrocinadores de cultura. Algumas organizações privadas mantêm fundações culturais.

As organizações privadas do segmento editorial adotam intensamente as práticas de mercado para sobreviverem e parecem ser as mais independentes dos incentivos fiscais. As bibliotecas, no entanto, sofrem com a gestão deficiente e se mantêm atreladas ao financiamento estatal.

No mercado editorial, as estratégias de comercialização e a for-

mação do preço de venda têm sido fundamentais para a sobrevivência das organizações privadas. A Política Nacional do Livro tem contribuído para melhorar as relações entre o Estado e o Mercado. No entanto, o segmento ainda enfrenta os mesmos problemas de distribuição do início do século XX.

Juntamente com a música e o cinema, o segmento editorial convive com as cópias não autorizadas de seus produtos. A nova lei de direitos autorais tem especial importância para esses segmentos porque definiu claramente os agentes e as obras protegidas, além de estabelecer punições mais efetivas para os infratores. No entanto, como a atuação do governo na fiscalização ainda é deficiente, as organizações tentam restringir a pirataria usando seus próprios recursos, o que se mostra ineficaz. E esse é um problema que parece não ser de fácil solução. No segmento musical, por exemplo, a pirataria é global porque as novas tecnologias e a internet permitem cópias e adaptações de todos os tipos.

O segmento musical também enfrenta o domínio das empresas estrangeiras que controlam a distribuição. Nesse aspecto, não existem instituições formais para proteger as organizações nacionais do oligopólio internacional. As organizações se defendem usando práticas de mercado, como a redução do custo e a especialização em nichos de mercado. As leis de incentivos fiscais não favorecem efetivamente o setor contra o domínio estrangeiro e ainda são acusadas de privilegiar artistas famosos, cujos shows impactam positivamente o marketing dos patrocinadores.

Apesar do aumento no número de empresas e empregos e no volume de recursos aplicados no segmento do cinema, as organizações privadas estão distantes do cenário ideal. Os custos elevados, o domínio das organizações estrangeiras e a deficiência na distribuição e exibição dos filmes nacionais são dificuldades do século passado que ainda impactam negativamente essas organizações e dificultam a consolidação de uma indústria brasileira independente. Os problemas foram agravados pelas constantes inovações tecnológicas que facilitaram a reprodução ilegal dos filmes.

O mercado de cinema nacional depende fortemente dos incentivos fiscais à cultura. No entanto, como as leis também beneficiam as produtoras e distribuidoras estrangeiras, a concorrência se mantém desequilibrada. Considerando a evolução histórica, a proximidade dos cineastas com o Estado parece ser o incentivo mais favorável para a indústria nacional, mas é passível de alterações a cada novo governo. A conclusão é de que a injeção de recursos estatais e as leis incentivadoras ainda não foram suficientes para fortalecer as organizações brasileiras que atuam no segmento da indústria cinematográfica.

O patrimônio cultural tem se beneficiado com a prioridade garantida pela Constituição Federal de 1988. A Política Nacional de Museus, o orçamento do Ministério da Cultura e a atuação do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN) contribuíram para melhorar as funções dos museus e arquivos públicos, mas ainda são insuficientes para garantir o total financiamento de suas atividades. Já os museus privados sobrevivem

aliando práticas de mercado aos recursos dos incentivos fiscais.

A produção teatral sofre do problema crônico dos altos custos, o que limita a atuação de organizações públicas e privadas. O segmento é impactado pelo custo das locações, da contratação de recursos humanos especializados e por elevados encargos trabalhistas. Por outro lado, a resistência em discutir a adoção de qualquer tipo de prática de gestão ou de mercado eterniza os problemas das organizações privadas. Da observação dos relatórios sobre a captação de recursos expedidos pelo Ministério da Cultural, observou-se que a Lei Rouanet tem sido especialmente favorável ao teatro, embora a captação de recursos não seja fácil pelo fato de as peças teatrais não oferecerem a promoção esperada pelos patrocinadores.

## 8. A presença do marketing na cultura

A análise das instituições, em Economia, procura entender o comportamento econômico como decorrente do comportamento cultural dos indivíduos em sociedade. Na abordagem econômica, as instituições são as regras aceitas consensualmente pela sociedade.

A teoria institucional de Douglass North – corrente do liberalismo, em Economia – é útil para especular sobre que instituições informais permearam a sociedade na época da ruptura provocada pelo Governo Collor: a “crença” – que prevalece – de que o Estado deve produzir e patrocinar cultura VERSUS reestruturação geral dos atos de Collor.

No institucionalismo, alguma ação governamental é aceitável, o que o distancia do neoinstitucionalismo – este, de forma tosca ou de má-fé – chamado de neoliberalismo.

Considerando a cultura – ou melhor, a ação cultural – como um ambiente, um mercado, temos necessariamente um sistema em que variados componentes interagem. Sua abordagem deve ser, portanto, necessariamente uma abordagem sistêmica.

Um sistema-marketing (Figura 2), como demonstrado por Manoel Maria de Vasconcellos, adaptado à arte e aos bens de natureza cultural. Um sistema de marketing cultural, enfim – resultante do mercado de produtos e serviços simbólicos, de uma economia da cultura e das indústrias criativas.

Atualizando os dados e chegando a números consolidados sobre execução orçamentária – ou seja, aqueles recursos efetivamente gastos – temos, apesar de todo o “marketing” em torno do MinC, em termos de produção cultural promovida pelo governo federal, uma realidade vergonhosa, como o demonstrativo recentemente elaborado pelos autores (e apresentado na UERJ, em 17/04/2013) acerca das inversões de 2012 demonstra. A Cultura é uma das quatro mais desprezadas pastas do Executivo federal. Depois dela, só as pastas do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, a pasta do Turismo e a do Esporte.

Tal “desimportância política” reflete-se no fato de que nem um dos partidos políticos brasileiros interessa-se pela gestão do Ministério da Cultura.

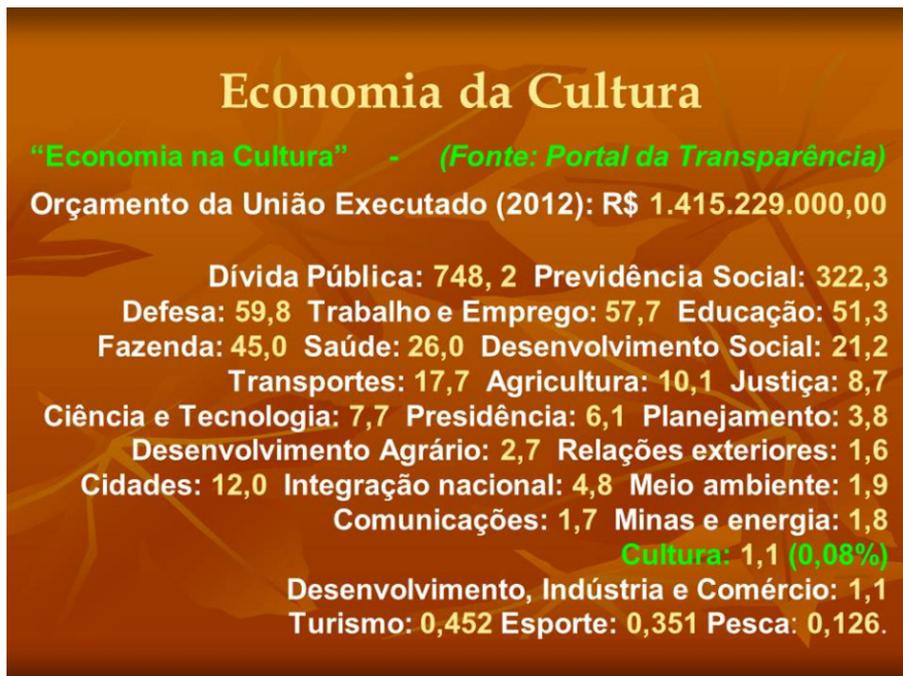


Ilustração 1 - Gastos federais efetivos por pasta ministerial (2012) - Fonte: Portal da Transparência

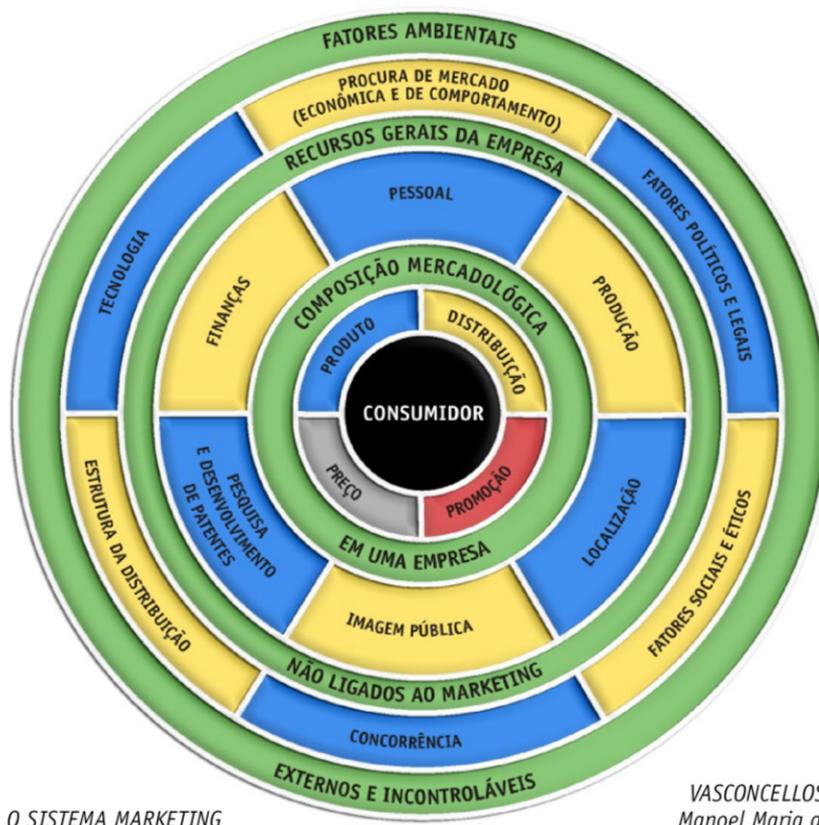


Figura 2 - O Sistema Marketing, por Manoel Maria de Vasconcellos (2006)

**Os sete componentes do Marketing Cultural, segundo Machado Neto (2005) (Figura 3):**

- 1) Artista (o criador)
- 2) Equipamento ou sede em que o criador atua (também suporte, veículo)
- 3) Fonte(s) de Financiamento/ Leis de Incentivo Fiscal
- 4) Produtor Cultural
- 5) Patrocinador
- 6) Agenda/ Calendário (a criação no tempo)
- 7) Projeto/Programa Cultural (pode também evoluir para um plano ou política)

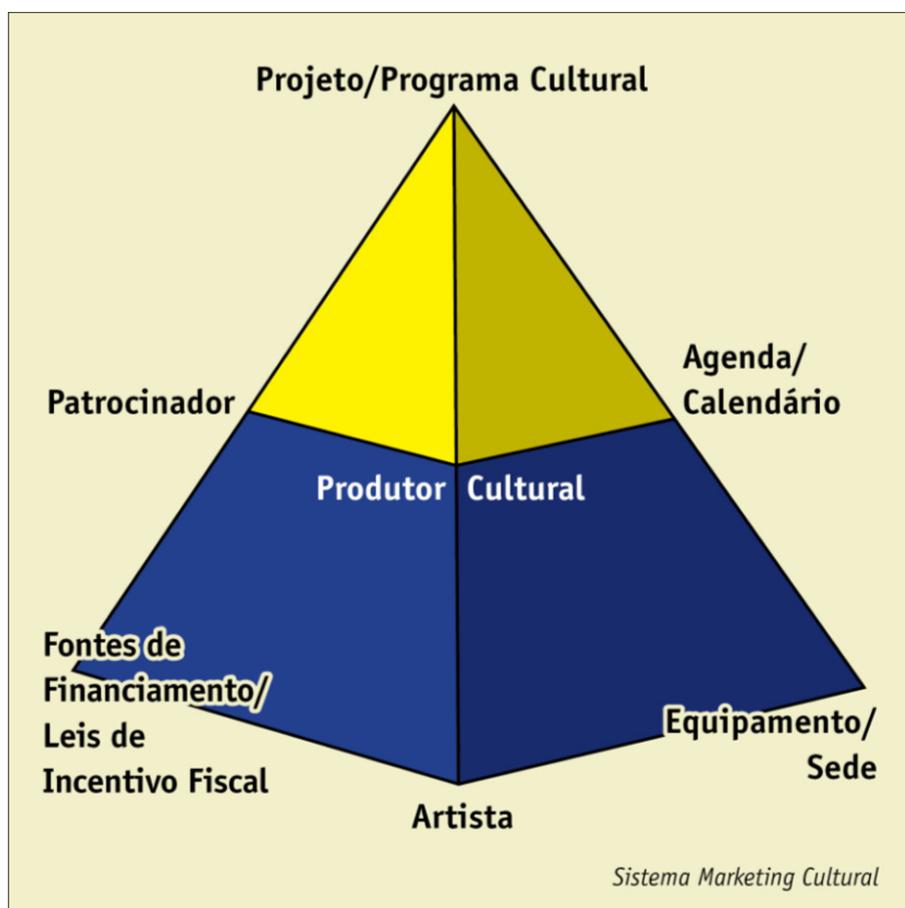


Figura 3 - O Sistema Marketing Cultural, segundo Machado Neto (2005)

## 9. Considerações Finais

Durante a produção deste estudo, foi possível comprovar que as instituições vigentes ao longo do tempo explicam o atual desempenho das organizações culturais. Nos segmentos analisados, a censura política e o controle estatal fragilizaram as organizações ao invés de incentivá-las. As drásticas mudanças das instituições formais verificadas ao longo do tempo aumentaram as incertezas dos investimentos. Na matriz atual, a prioridade é pela manutenção da dependência das organizações aos insuficientes subsídios estatais ou aos patrocínios seletivos, sem exigências de legitimação e com exclusão da maioria dos produtores culturais. A deficiência das políticas públicas contribui para a perpetuação da dependência dessas organizações pelos recursos alheios.

As matrizes institucionais brasileiras ainda não foram capazes de desenvolver organizações privadas autossuficientes, administrativa, financeira ou economicamente, em todos os segmentos culturais analisados. Ao longo do tempo, essas organizações oscilaram entre a estagnação, o engajamento político e a produção pontual. Esse cenário mudou pouco porque a atual política pública, baseada quase que exclusivamente nas leis de incentivos fiscais, não é suficiente para criar um ambiente institucional favorável aos segmentos.

Apesar de definirem amplamente os conceitos, as leis se limitam a exigir dessas organizações apenas uma estrutura mínima para atender aos critérios de credenciamento dos seus projetos e à prestação de contas dos recursos obtidos através da renúncia fiscal. A exceção fica por conta da ANCINE, que passou a analisar o efetivo desempenho das produções incentivadas, juntamente com alguns patrocinadores atentos à capacidade executiva dos produtores de cultura.

Muitas organizações culturais privadas já reconheceram a inabilidade do Estado em financiar integralmente o setor cultural e se adaptaram às conformidades do mercado. Outras estão conseguindo, ainda que timidamente, atender as exigências das leis de incentivos fiscais.

As organizações públicas, por outro lado, conseguiram encontrar o caminho da legitimação através das leis de incentivos fiscais e consomem grande parte dos recursos disponíveis para a cultura. O próprio Ministério da Cultura concluiu seu processo de legitimação utilizando essas leis. Comparado com o tradicional IPHAN, por exemplo, a ANCINE progride velozmente amparada pelas leis de incentivos fiscais.

As organizações patrocinadoras, públicas e privadas, aceleram os respectivos processos de legitimação através de ganhos de imagem institucional conferidos por projetos culturais efetivamente financiados com recursos dos contribuintes de impostos. Ainda que não expressamente revelada, a maioria tem a intenção de reduzir seus custos de transações usando a cultura como ferramenta. Nesse cenário, tanto os patrocinadores, como os produtores de cultura, determinam suas ações em função das benesses estatais.

As leis de incentivos fiscais proporcionaram a atuação de agentes de diversos setores nas organizações culturais, como advogados, contadores, administradores, profissionais de marketing etc., além de despertaram a curiosidade dos acadêmicos dessas disciplinas, o que antes era improvável no Brasil. Aliás, o interesse de novos agentes parece ser o lado mais de positivo das leis de incentivos fiscais porque a diversidade de pensamentos e ideias constitui-se em elemento essencial à evolução econômica, assim como a diversidade cultural o é para a evolução social.

A ausência de dados e de informações confiáveis sobre os segmentos econômicos da cultura dificulta o real dimensionamento do campo organizacional, formando um círculo vicioso: não há políticas públicas porque não se conhece o setor; ou não se conhece o setor porque não há políticas públicas. Antes de uma “economia criativa”, conceituação recente, de pouco mais de uma década e mesmo de uma “economia da cultura”, precisa-se de uma confiável “contabilidade da cultura”, o que, infelizmente, o país ainda não possui.

Por outro lado, as leis de incentivo proporcionam um forte aparato conceitual e, nos últimos anos, houve uma sensível evolução na legitimação das organizações públicas ligadas aos segmentos, formando uma base sólida para implantação de políticas estruturadas e efetivas. A liberdade de expressão consolidada na Constituição Federal de 1988 garante a base para a criação e manutenção de organizações culturais privadas, o que, antes, era dificultado pela censura. As novas tecnologias estão permitindo a difusão cultural por diversos meios, democratizando o acesso à cultura e criando novas formas de expressão cultural.

Dentro deste contexto, a abordagem econômica da Teoria Institucional, com destaque para os conceitos desenvolvidos por Douglass C. North (1991), pode, portanto, ser aplicada ao setor cultural para identificar como as instituições e sua evolução ao longo do tempo determinaram o desempenho das organizações culturais.

Se a prosperidade depende de instituições eficientes e de um aparato de *enforcement* eficaz, observa-se que as regras do jogo ainda não foram capazes de manter organizações culturais autossustentáveis nos segmentos analisados.

Por mais que se discuta o conceito de eficiência na cultura, é fato que as organizações culturais dos segmentos analisados foram profundamente fragilizadas pelas instituições vigentes ao longo do tempo e isso determinou o atual cenário de dependência.

Embora esse não tenha sido o foco da pesquisa, observaram-se diversas instituições informais permeando as ações dos agentes dos segmentos analisados e que podem estar contribuindo para a manutenção do cenário histórico de dependência.

A consolidação dessas instituições é tão forte que muitos agentes evitam discutir sobre suas práticas de gestão ou sobre a possibilidade de utilização de outras fontes de financiamento, como é praxe em outros setores econômicos. Para esses, a cultura é uma atividade lúdica que não pode ser maculada com pensamentos econômicos de eficiência ou de eficácia.

No entanto, é fato que, para atender a demanda de um país com quase 200 milhões de habitantes, ou se responsabiliza integralmente o Estado pelo fornecimento de todos os produtos culturais ou confia-se no financiamento privado para disponibilizá-los à sociedade, submetendo-os às práticas de mercado. No primeiro caso, é preciso lembrar que a arte tem como características fundamentais a criatividade e a espontaneidade. Assim, são questionáveis as chances de sobrevivência dessas características dentro da estrutura burocrática e política do Estado. Ao mesmo tempo, cabe indagar se as práticas mercantis suprimirão a essência lúdica da cultura. Essas são questões importantes e precisam ser refletidas considerando o equilíbrio entre as ações do Estado e do mercado, sem prejuízo para a sociedade brasileira.

Em pesquisas futuras, sugerem-se estudos que auxiliem a delimitação do campo organizacional da cultura, já que esse é um dos maiores problemas dos pesquisadores em função dos inúmeros conceitos de cultura. Também é adequado sugerir pesquisas de campo, a fim de verificar o comportamento individual das organizações, face aos elementos reguladores da abordagem sociológica da Teoria Institucional. Em relação à abordagem econômica dessa teoria, as pesquisas de campo poderiam identificar as instituições informais que permeiam o setor cultural e que são determinantes para o seu desenvolvimento.

#### Bibliografia

- BRASIL. *Anuários Estatísticos do Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1908 a 2006. Disponíveis em [www.biblioteca.ibge.gov.br](http://www.biblioteca.ibge.gov.br), consultado em dezembro/2007.
- \_\_\_\_\_. *Constituição Federal de 1988*.
- \_\_\_\_\_. *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- \_\_\_\_\_. *Primeira Conferência Nacional de Cultura*. Brasília, 2006. Disponível em [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br).
- CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; GOULART, Sueli. A trajetória conservadora da teoria institucional. Rio de Janeiro: FGV, *Revista de Administração Pública*, n. 39 (4:849-74), julho/agosto 2005.
- COLEÇÃO NOSSO SÉCULO. Vol. I a V. São Paulo: Abril Cultural, 1980.
- CURY, Claudia Engler. *Políticas culturais no Brasil: subsídios para construções de brasilidade*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas 2002.
- DI MAGGIO, Paul J. ; POWELL, Walter W. *A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais*. São Paulo: RAE, vol. 45, n. 2, 2005.
- FERREIRA, Lusía A.; MACHADO NETO, Manoel M. *Economia da cultura: contribuições à construção do campo e histórico da gestão de organizações culturais no Brasil*. Rio de Janeiro: Conceito Editorial. 2011.
- HALL. Peter A. ; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neoinstitucionalismo*. São Paulo: Lua Nova, n. 58, 2003, disponível em [www.scielo.br](http://www.scielo.br), consultado em março/2007.
- MACHADO NETO, Manoel Marcondes. *Marketing cultural: das práticas à teoria*. Rio de Janeiro: Conceito Editorial. 2a. edição. 2005.
- NORTH, Douglass C. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Institutions*. New York: Journal of Economic Perspectives - Volume 5, Number 1 - Winter 1991.
- \_\_\_\_\_. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- REBOUÇAS, E.; MARTINS, Mariana. *Evolução da regulamentação da mídia eletrônica no Brasil*. Intercom - Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação. V Congresso Nacional de História da Mídia - São Paulo - 31 a 02 de junho de 2007.
- THIRY-CHERQUES. Hermano Roberto. De falácias e de cultura. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, n. 35 (4) Jul/Ago, 2001.
- THROSBY, David. *Economia y cultura*. Tradução Cristina Pina Aldao e Maria Condor Orduña. Madrid: Cambridge University Press, 2001.
- VALENTE, Elvio. O institucionalismo como referencial teórico. Rio de Janeiro: *Revista ADM-MADE*, ano IV, número 8 - julho a dezembro, 2004.
- VASCONCELLOS, Manoel Maria de. *Marketing básico*. Rio de Janeiro: Conceito Editorial, 2006.
- VIEIRA, Marcelo Milano Falcão ; CARVALHO, Cristina Amélia. *Instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

## Apêndice

Instituições brasileiras na área da cultura: uma linha do tempo, 120 histórias – cronologia do surgimento das instituições públicas e privadas no setor artístico-cultural brasileiro:

1. 1810 Biblioteca Nacional (Fundação Biblioteca Nacional)
2. 1818 Museu Nacional (hoje, uma Unidade da UFRJ)
3. 1822 Museu Histórico Nacional
4. 1826 Academia Imperial de Belas Artes - depois EBA (hoje vinculada à UFRJ)
5. 1848 Escola Nacional de Música
6. 1890 Museu do Ipiranga (hoje Museu Paulista, da USP)
7. 1896 Academia Brasileira de Letras
8. 1896 Teatro Amazonas
9. 1898 O padre Roberto Landell de Moura é pioneiro da radiofonia com transmissão de voz (em São Paulo)
10. 1905 Pinacoteca do Estado de São Paulo
11. 1909 Theatro Municipal do Rio de Janeiro
12. 1911 Theatro Municipal de São Paulo
13. 1912 Sociedade de Cultura Artística (SP)
14. 1920 UFRJ (então Universidade do Rio de Janeiro e depois Universidade do Brasil)
15. 1922 Semana de Arte Moderna | Inaugurada a radiofonia brasileira
16. 1923 Primeira emissora de rádio comercial (empreendimento de Roquete Pinto). Cinema nacional detinha 10% da ocupação de salas exibidoras
17. 1928 Fundação Museu Casa de Rui Barbosa
18. 1930 Ministério da Educação e Saúde (MES)
19. 1932 Inaugurada a Cinédia Estúdios Cinematográficos
20. 1931 Primeira regulamentação das concessões públicas de radiocomunicação
21. 1932 Regulamentada a propaganda no rádio (10% do tempo da programação)
22. 1934 Gustavo Capanema assume o MES - Ministério da Educação e Saúde (trabalhou para transformá-lo em Ministério do Homem, destinado a preparar, compor e aperfeiçoar o Homem do Brasil)
23. 1934 Dobra o percentual permitido para a propaganda no rádio. Passa a 20% do tempo.
24. 1934 Universidade de São Paulo (USP)
25. 1935 UDF - Universidade do Distrito Federal (depois UEG, atual UERJ)
26. 1937 Biblioteca do Ministério da Educação e Saúde (hoje Biblioteca Euclides da Cunha)
27. 1937 IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional)
28. 1937 Museu Nacional de Belas Artes
29. 1937 Instituto Nacional do Livro
30. 1937 Comissão Nacional do Livro Didático
31. 1938 Conselho Nacional de Cultura (CNC)
32. 1940 Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira
33. 1941 Atlântida Cinematográfica
34. 1941 Sindicato Nacional dos Editores de Livro (SNEL)
35. 1942 Instituto dos Meninos Cantores de Petrópolis
36. 1943 Museu Imperial
37. 1944 Inaugurada a sede do MES (hoje Palácio Gustavo Capanema, sede do MinC no RJ)
38. 1944 Museu da Inconfidência (Ouro Preto)
39. 1946 Constituição Federal: “O amparo à cultura é dever do Estado”.
40. 1946 Cia. Cinematográfica Vera Cruz
41. 1947 Comissão Nacional do Folclore
42. 1947 MASP (Assis Chateaubriand e Pietro Maria Bardi)

43. 1947 Primeiro CTG ("35", de Porto Alegre)
44. 1948 MAM de São Paulo (Ciccillo Matarazzo)
45. 1948 MAM do Rio de Janeiro (Castro Maya)
46. 1948 Teatro Brasileiro de Comédia (TBC) - SP
47. 1949 Fundação Joaquim Nabuco
48. 1950 Primeira emissora de TV comercial (empreendimento de Assis Chateaubriand)
49. 1951 Primeira Bienal de São Paulo
50. 1951 Escola de Propaganda do Museu de Arte de São Paulo (MASP) - hoje ESPM
51. 1953 Criado o MEC
52. 1953 Teatro de Arena (SP)
53. 1954 Criação da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESF)
54. 1957 Prêmio Jabuti de Literatura (da Câmara Brasileira do Livro)
55. 1958 Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro (no MEC)
56. 1960 Museu da República
57. 1960 Museu Villa-Lobos (no âmbito do MEC)
58. 1960 Teatro de Cultura Popular (PE) - Governo Miguel Arraes
59. 1961 Teatro do Povo (SP) Inaugurado c/ 'Eles não usam black tie', de Gianfrancesco Guarnieri
60. 1961 Orquestra Sinfônica Nacional (hoje OSN-UFF), criada por JK
61. 1962 CPC - Centro Popular de Cultura (Fundado por Oduvaldo Viana Filho, Leon Hirszman e Carlos Estevão Martins)
62. 1962 UNB - Universidade de Brasília (por Darcy Ribeiro)
63. 1962 Código Brasileiro de Telecomunicações (concessões públicas de emissoras de rádio e TV só para brasileiros natos)
64. 1965 Festival Folclórico de Parintins
65. 1966 Criação do Conselho Federal de Cultura, em substituição ao CNC (de 1938)
66. 1966 Instituto Nacional do Cinema
67. 1966 Casa de Rui Barbosa é transformada na Fundação atual
68. 1966 Primeiro Festival da Canção (até 1972, todos organizados por Augusto Marzagão)
69. 1967 Constituição Federal: "O amparo à cultura é dever do Estado"
70. 1967 Lei de Imprensa
71. 1967 Fundação Padre Anchieta
72. 1968 AI-5 (Repressão militar é estendida a todos os setores da sociedade. Fechamento do Congresso Nacional e intervenção federal nos Estados e Municípios. Poder de suprimir os direitos políticos por até 10 anos)
73. 1968 Conselho Superior de Cinema
74. 1968 Museu do Folclore "Edison Carneiro" (com esta denominação a partir de 1976)
75. 1968 Festival Internacional de Teatro de Londrina (FILO)
76. 1969 Embrafilme (extinto o Instituto Nacional de Cinema)
77. 1969 Festival de Cinema de Gramado
78. 1969 Fundação João Pinheiro (vinculada ao Governo de Minas Gerais)
79. 1970 Festival de Inverno de Campos do Jordão
80. 1971 Palácio das Artes (Fundação Clóvis Salgado), Belo Horizonte
81. 1971 Ballet Stagium (SP)
82. 1973 Conselho Nacional de Direitos Autorais
83. 1975 FUNARTE (para desenvolvimento de políticas públicas para as artes visuais, música, teatro, dança e circo)
84. 1975 Primeira Política Nacional de Cultura (sob a ditadura)
85. 1975 Grupo Corpo (BH)

86. 1976 Conselho Nacional de Cinema
87. 1976 Instituto Nacional do Folclore (sucede a Campanha de Defesa do Folclore Brasileiro, do ano de 1958 e passa à égide da FUNARTE)
88. 1977 Projeto Pixinguinha
89. 1977 Cisne Negro Cia. de Dança
90. 1980 Semana Nacional do Livro
91. 1981 Jornada Literária de Passo Fundo (RS)
92. 1982 Escola Nacional de Circo (vinculada à FUNARTE)
93. 1982 Prêmio Nestlé de Literatura
94. 1984 Regulamentada a profissão de museólogo - Criação do C. F. de Museologia
95. 1985 Ministério da Cultura (surge o Ministério da Educação e do Desporto; sigla MEC persiste)
96. 1986 Lei Sarney
97. 1987 Fundação Nacional Pró-Leitura
98. 1987 Fundação Nacional de Artes Cênicas
99. 1988 Fundação Cultural Palmares
100. 1989 CCBB (política de centros culturais - do Banco Brasil - em diversas praças)
101. 1991 Lei Rouanet
102. 1991 Conselho Nacional de Comunicação
103. 1992 PROLER (Programa Nacional de Incentivo à Leitura), no âmbito da FBN
104. 1993 Lei do Audiovisual
105. 1993 Centro Cultural dos Correios
106. 1993 Lei da TV a cabo
107. 1998 Lei de Direito Autoral
108. 2000 Instituição do Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial
109. 2001 Política Nacional de Cinema
110. 2002 Administração de serviços radiofônicos para brasileiros naturalizados há mais de 10 anos e contratação de técnicos estrangeiros para operar equipamentos transmissores
111. 2003 Comissão Nacional de Folclore e Cultura Popular (sob a égide do IPHAN)
112. 2003 Festa Literária Internacional de Paraty (FLIP)
113. 2004 Caixa Cultural (política de centros culturais em diversas praças)
114. 2005 Plano Nacional de Cultura (PEC 48 aprovada pelo Congresso Nacional) com 5 eixos temáticos
115. 2006 Nova regulamentação de alguns itens da Lei Rouanet (Editais públicos e “contrapartida social”)
116. 2009 Criado o IBRAM - Instituto Brasileiro de Museus
117. 2009 STF revoga a Lei de Imprensa
118. 2010 Plano Nacional de Cultura - sanção presidencial (ainda não implementado de fato)
119. 2013 Vale-cultura - sanção presidencial (ainda não implementado de fato)
120. 2013 Glosa das políticas afirmativas relacionadas à presença da cultura negra no Brasil (edital lançado em 20/11/2012)

---

1 Professor associado e pesquisador da Faculdade de Administração e Finanças da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Doutor em Ciências da Comunicação pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (2000). Edita os sites [www.rrpp.com.br](http://www.rrpp.com.br) (desde 2012) e [www.marketing-e-cultura.com.br](http://www.marketing-e-cultura.com.br) (desde 1999). Contatos: [marcondesneto@yahoo.com](mailto:marcondesneto@yahoo.com)

2 Graduada em Ciências Contábeis, mestre em Administração e Desenvolvimento Empresarial pela Universidade Estácio de Sá, especialista na área fiscal-tributária e instrutora no Conselho Regional de Contabilidade (RJ). Autora do livro “SIMPLES e outros benefícios legais para pequenas empresas” (Freitas Bastos, 2006). Contatos: [lusiaangelete@uol.com.br](mailto:lusiaangelete@uol.com.br).