

PRONAC E FUNÇÃO SOCIAL: REEQUILÍBRIO NA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DE INCENTIVOS À CULTURA BRASILEIRA

JOSÉ CARLOS FRANCISCO¹

ZÉLIA LUIZA PIERDONÁ²

FILIPPE DA SILVA VIEIRA³

Sumário: INTRODUÇÃO; 1. DIREITOS SOCIAIS E ORGANIZAÇÃO NACIONAL SISTÊMICA DE APOIO À CULTURA; 2. MECENATO E PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO; 2.1. Números do desequilíbrio regional na destinação de investimentos; 2.2. Revisão da política pública; 3. LIMITES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS PARA EQUILÍBRIO E DEMOCRATIZAÇÃO; CONCLUSÃO

¹ Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo – USP Professor na Universidade Mackenzie/SP. Líder do grupo de pesquisa CNPq: Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito. Diretor do Instituto Brasileiro de Estudos Constitucionais – IBEC. Coordenador Acadêmico da Escola de Magistrados da Justiça Federal da 3ª Região – EMAG (biênio 2022-2024). Desembargador no Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2512-0098>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4738971255888795>. E-mail: jcarlosfrancisco@hotmail.com

² Doutora em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito das Relações Sociais, também pela PUC/SP. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, vinculada à Graduação e ao Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico. Procuradora Regional da República. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3162-1614>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8677991232786928>. Email: zelia.pierdona@hotmail.com

³ Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Paulista de Direito. Integrante do Grupo de Pesquisa Cidadania, Constituição e Estado Democrático de Direito. Advogado. Sócio integrante do Del Nero, Favaretto, Vieira & Gomes Advogados. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9924-1995>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7660088668239937>. E-mail: filipe@dnfvgadvogados.com.br

RESUMO: A Constituição e a legislação federal têm estimulado o setor privado no cumprimento de sua função social quanto à produção e democratização da cultura em todo território nacional, por se tratar de direito fundamental. Tendo como problema de pesquisa a concentração de incentivos federais em poucas áreas do Brasil (grandes centros econômicos do Sudeste e do Sul), prejudicando a divulgação de culturais regionais e o acesso das populações correspondentes à própria história nacional, este estudo traz como hipótese o dever jurídico de as autoridades federais redesenharem suas políticas públicas a partir da perspectiva pluralista, inclusiva e de equilíbrio em todo o território brasileiro. Utilizando como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a consulta de dados oficiais (especialmente pesquisas empíricas quantitativas), bem como a análise de documentos e de preceitos normativos e, valendo-se do método hipotético-dedutivo, este estudo comprova sua hipótese pela demonstração numérica dessa persistente desigualdade e de descumprimento da função social da produção cultural. Começando pela demonstração da importância da efetivação de direitos sociais e da organização nacional sistêmica de apoio à cultura, o texto traz o papel do mecenato e participação do setor privado, para depois apontar os números do desequilíbrio regional na destinação de investimentos. Ao final, o estudo justifica o dever jurídico de revisão do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac, criado pela Lei nº 8.313/1991) com limites de captação de recursos para equilíbrio e democratização da cultura em todo território brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Mecenato. Incentivo. Desigualdade regional. Função social. Direitos culturais.

PRONAC AND SOCIAL FUNCTION: REBALANCE IN THE REGIONAL DISTRIBUTION OF INCENTIVES TO BRAZILIAN CULTURE

ABSTRACT: The Constitution and the federal law have encouraged the private sector to fulfill its social function in terms of the production and democratization of culture throughout the national territory, as it is a fundamental right. Having as a research problem the concentration of federal incentives in a few areas of Brazil (large economic centers in the Southeast and South), harming the dissemination of regional cultures and the access of populations corresponding to the national history itself, this study hypothesizes the duty for

federal authorities to redesign their public policies from a pluralistic, inclusive and balanced perspective throughout the Brazilian territory. Using as research techniques the bibliographic review, the consultation of official data (especially quantitative empirical research), as well as the analysis of documents and normative precepts and, using the hypothetical-deductive method, this study proves its hypothesis by numerical demonstration of this persistent inequality and failure to fulfill the social function of cultural production. Starting with the demonstration of the importance of the realization of social rights and the systemic national organization to support culture, the text brings the role of patronage and participation of the private sector, and then points out the numbers of the regional imbalance in the destination of investments. In the end, the study justifies the legal duty of reviewing the National Culture Support Program (Pronac, created by Federal Law nº 8.313/1991) with limits on fundraising for balance and democratization of culture throughout Brazilian territory.

KEYWORDS: Private investment; Incentive; Regional imbalance; Social Function; Cultural rights.

INTRODUÇÃO

Como manifestação do direito fundamental de acesso à cultura, o Constituinte e o legislador federal têm positivado regras visando estimular o setor privado no cumprimento de sua função social quanto à produção e democratização de conhecimento em todo território nacional. Esses estímulos são feitos por um conjunto de incentivos geradores de recursos financeiros para a produção, distribuição e acesso de diversos produtos culturais e artísticos.

Tendo como problema de pesquisa a concentração de incentivos federais em poucas áreas do Brasil (notadamente grandes centros econômicos do Sudeste e do Sul), prejudicando a divulgação de culturais regionais e o acesso das populações correspondentes à própria história nacional, este estudo tem

como hipótese o dever jurídico de as autoridades federais redesenharem suas políticas públicas a partir dessa perspectiva pluralista, inclusiva e de equilíbrio em todo o território brasileiro. Também a sociedade privada deve cumprir seus compromissos e deveres de cidadania, comprometendo-se com os mesmos valores que moveram o legislador e as autoridades públicas na definição de suas políticas de incentivo à cultura.

Utilizando como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a consulta a dados oficiais (especialmente pesquisas empíricas quantitativas), bem como a análise de documentos e de preceitos normativos e, valendo-se do método hipotético-dedutivo, este estudo comprava sua hipótese pela demonstração numérica dessa persistente desigualdade e de descumprimento da função social da produção cultural.

Começando pela demonstração da importância da efetivação de direitos sociais e da organização nacional sistêmica de apoio à cultura, o texto traz o papel do mecenato e participação do setor privado, para depois apontar os números do desequilíbrio regional na destinação de investimentos. Ao final, o estudo justifica o dever jurídico de revisão do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac, criado pela Lei nº 8.313/1991) com limites de captação de recursos para equilíbrio e democratização da cultura em todo território brasileiro.

1. DIREITOS SOCIAIS E ORGANIZAÇÃO NACIONAL SISTÊMICA DE APOIO À CULTURA

O Pronac é instrumento institucional para a efetivação de direito social, atendendo ao art. 215 da Constituição, segundo o qual o Estado (na perspectiva nacional e subnacional) garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às suas fontes nacionais, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. Ainda que não conste expressamente no art. 6º da Constituição, é elementar que a cultura está atrelada à educação,

revelando-se igualmente como direito social fundamental e instrumento de efetivação da democracia social.

Carla Ribeiro Volpini Silva, Henrique Lelis e Pablo Hubner de Lanna Costa afirmam que os direitos culturais são parte integrante dos direitos humanos, regulando as relações públicas e privadas, normatizando o processo de produzir, preservar, promover, acessar ou participar quaisquer atividades ou produtos ligados ao saber criativo humano, de modo que por esses direitos são asseguradas condições socioeconômicas para a construção de uma compreensão própria do mundo, conectando-os a um determinado tempo e local.⁴

E por ter natureza de direito social fundamental, as previsões normativas que cuidam de acesso à cultura devem ser interpretadas visando sua máxima efetividade, contextualizando-se com os objetivos e planos que orientam o sistema constitucional, de modo que o Estado deve implementar medidas, de modo programático e dirigente, para a sua realização satisfatória, às quais a sociedade é estimulada a aderir por mecanismos de incentivos, atendendo às funções sociais (notadamente por empresas).⁵

O art. 31 da Lei nº 8.313/1991 atribuiu ao Governo Federal a tarefa (ainda que transitória) de institucionalizar Conselhos de Cultura no Distrito Federal, nos Estados e nos Municípios, atuando em favor da organização nacional sistêmica da área. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 71/2012 criou o Sistema Nacional de Cultura (SNC), incluído no artigo 216-A da Constituição Federal, prevendo processo de gestão e de promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tudo para promover o desenvolvimento humano, social e

⁴ SILVA, Carla Ribeiro Volpini; LELIS, Henrique Rodrigues; COSTA, Pablo Henrique Hubner de Lanna. A Lei Rouanet e os direitos culturais no Brasil: análise crítica sobre a contribuição do mecanismo de incentivo fiscal para a efetivação do direito fundamental a cultura. In: **Revista Tributária e de Finanças Pública**, v. 135, ano 25, março/2018, p. 13.

⁵ Sobre a função social das empresas, por todos, JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário. EMPRESA: FUNÇÃO SOCIAL. In: **Revista Pensamento Jurídico**. V.14. n.3, 2020, pp. 458-491. Toda sequência contratual deve observar essa função social, TURRA, Francisco José; ISHIKAWA, Lauro. Constitucionalização do Direito Privado e função social do contrato. In **Revista Pensamento Jurídico**, V.16. n.2, 2002, pp. 1-19.

econômico com pleno exercício dos direitos culturais. E é precisamente nesse ponto que emerge a Lei de Incentivo à Cultura como política pública, já que, dentro do que afirma Maria Paula Bucci, essa se coloca como programa de ação governamental voltado à realização de objetivos sociais e políticos específicos e relevantes.⁶

A estrutura desenhada pelo art. 2º da Lei de Incentivo à Cultura contempla, essencialmente, três mecanismos próprios para a implementação do programa de apoio à cultura: o Fundo Nacional de Cultura (inciso I), os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (inciso II), e Incentivos a Projetos Culturais (inciso III), prevendo a forma de participação do Estado e do cidadão para que sejam atingidos os objetivos delimitados, o que tem relação visível com a distribuição dos investimentos em território nacional.⁷

O Tribunal de Contas da União utiliza Liene Nunes Saddi como referência ao tratar da estrutura desenhada pela Lei nº 8.313/1991: a) o Mecenato trabalha com o mecanismo de incentivo fiscal para possibilitar que empresas públicas e privadas possam abater um percentual de seus impostos de renda ao patrocinarem projetos culturais (atualmente, a modalidade mais utilizada); b) O Fundo Nacional de Cultura (FNC) cuida de projetos que, a priori, não apresentem atratividade ao mercado, e recebem até 80% da verba total para a concretização destes, podendo utilizar parte do fundo apenas instituições privadas sem fins lucrativos, instituições públicas e pessoas físicas; c) O FICART é fundo de investimento voltado a atividades comerciais, nos quais o incentivador participa dos lucros e riscos do projeto e, desde a implementação da Lei Rouanet (em 1991), esta modalidade nunca foi utilizada.⁸

⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

⁷ Sobre o Fundo Nacional de Cultura, ver BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. **A importância do Fundo Nacional da Cultura para a efetivação do acesso à cultura**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza (Unifor). Fortaleza. 2010. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_a5fa648c183b4a3c4fcd94ea2bde48a6>. Acesso em: 08 out. 2022.

⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial nº 034.369/2011-2**. Relator: Ministro Augusto Sherman, Data da sessão 03 fev 2016, p.13. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/034.369%252F2011->

Porque essa organização nacional sistêmica de apoio à cultura envolve recursos públicos, as três formas de fomento são submetidas a controle estatal, inclusive do Tribunal de Contas da União (em se tratando de recursos federais)⁹. E essa divisão estabelecida pela Lei Rouanet estabelece a participação integrada entre sociedade e Estado na promoção da cultura; o Fundo Nacional da Cultura seria o braço “não lucrativo” do programa, encabeçado pelo próprio Estado, enquanto o mecenato seria a forma de participação do setor privado (incentivada por dedução dos valores vertidos na apuração do Imposto de Renda).

2. MECENATO E PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO

O mecenato é mecanismo que visa estimular a participação da iniciativa e do capital privado no desenvolvimento da cultura no país (nacional, regional ou local). Nos termos do art. 18 da Lei de Incentivo à Cultura, é facultado à pessoa física ou jurídica a realização de doações ou patrocínios tanto no apoio direto a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de natureza cultural, quanto através de contribuições ao FNC, nos termos do art. 5º, II, dessa lei, desde que os projetos atendam aos critérios estabelecidos por esse diploma legal.

2%2520/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=d1e64e80-8ac6-11e9-99db-73382db38b3b>. Acesso em: 08 out. 2022. A esse respeito, SADDI. Liene Nunes. **Políticas públicas culturais, mediações e cidadania: o caso da Lei Rouanet**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes. Campinas, 2010. Disponível em:

<https://mega.nz/file/ltRE1YSS#hPdBYk9R7d78JvAOUsFXE3uv70y9SI1KCT9VwGiRLs>>.

Acesso em 10 out. 2022.

⁹ Esses três mecanismos funcionam de maneiras diferentes, como anotado pelo Tribunal de Contas da União, em julgamento de Tomada de Contas que envolveu o investimento de R\$ 2.200.000,00 feito pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) no evento *Rock in Rio*, prevendo, cada um deles, o grau de participação estatal na efetiva execução do incentivo. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial nº 034.369/2011-2**. Relator: Ministro Augusto Sherman, Data da sessão 03 fev 2016, p.13. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/034.369%252F2011-2%2520/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=d1e64e80-8ac6-11e9-99db-73382db38b3b>>. Acesso em: 08 out. 2022.

Em regra, gastos são dedutíveis na apuração do Imposto de Renda se tiverem relação (direta ou indireta) com a atividade econômica do contribuinte, razão pela qual valores vertidos no apoio à cultura não poderiam ser lançados como redução da base de cálculo. Justamente por isso, a legislação tributária prevê incentivos a contribuintes que façam doações, patrocínios e investimentos no apoio a cultura, permitindo a dedução desses valores (embora com limites).

Além dos efeitos tributários, há inerente ganho da iniciativa privada com marketing cultural, uma vez que os doadores e patrocinadores têm seus nomes e marcas associados à produção cultural¹⁰. Marcela Purini Belem e Julio César Donadone afirmam que este formato de parceria entre o poder público e o setor privado (com renúncia de parte dos impostos tendo como contrapartida investimentos de recursos privados na promoção de determinado produto cultural) busca introduzir a cultura na esfera da produção e do mercado.¹¹

Assim, por esse sistema de incentivo ao desenvolvimento cultural e artístico do país, existem investimentos e participações por parte do Estado e por parte do setor privado impulsionados pela Lei Rouanet e pela legislação tributária, formando relação híbrida de direito-dever¹². E o mecenato é o mecanismo que estimula o setor privado, garantindo efeitos fiscais àquele que patrocina ou doa valores para projetos de pessoas físicas e jurídicas aprovados por órgãos governamentais.

Desde a criação da Lei Rouanet em 1991 e até o ano de 2018 (antes de os números terem sido afetados pela pandemia), foram realizados mais de 53

¹⁰ Segundo FISCHER, Micky. **Marketing cultural**: legislação, planejamento e exemplos práticos. São Paulo: Global, 2002, p. 72, entende-se por marketing cultural “um recurso utilizado com a finalidade de fixar a marca de uma empresa ou entidade por meio de diversas ações culturais, tais como a música, a arte, o esporte, a literatura, o cinema, o teatro, etc.”.

¹¹ BELÉM, Marcela Purini; DONADONE, Julio Cesar. A lei Rouanet e a construção do ‘mercado de patrocínios culturais’. In: **Norus**, Universidade Federal de Pelotas, RS, v. 1., n. 1, jan./jun., 2013, p. 51. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/issue/view/234>>. Acesso em: 06 out. 2022.

¹² A cidadania deve ser concebida como um direito, e, simultânea e paralelamente, também como dever, já que não existem direitos sem seus correlatos deveres, segundo LOPES, Ana Maria D’Ávila. A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de.; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e democracia**: estudos em homenagem ao prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo, SP: Malheiros, 2006. p. 25.

mil projetos com o apoio desse mecanismo, o que resultou em um investimento total da ordem de R\$ 17 bilhões, embora seja verdade que grandes produções cinematográficas norte-americanas têm valores muitíssimo superiores a esses gastos totais de quase três décadas da Lei Rouanet.¹³

Entretanto, e especialmente da leitura dos dados que serão expostos nos próximos itens, há situação diversa da pretendida pelo Constituinte e pela Lei Rouanet na efetividade do acesso à cultura: o estímulo à participação da iniciativa privada não se vê orientado pelo interesse no desenvolvimento do aspecto cultural do país, da região ou do local em que se localize. A liberdade dada à iniciativa privada para investimento em projetos culturais carrega um ônus para o Estado na qualidade de agente componente dessa relação (financiador da cultura, administrador do Fundo Nacional de Cultura), conforme Marcela Purini Belém e Julio Cesar Donadone, pois o poder público faz repasse indireto de verbas para que a iniciativa privada escolha os projetos que deseja incentivar, mas este incentivo é feito com importante quantidade de dinheiro público e a iniciativa privada investe uma porcentagem pequena do total de recursos.¹⁴

Uma dessas “escolhas” da iniciativa privada, mencionadas por Marcela Purini Belém e Julio Cesar Donadone, perpassa pela preferência de mercado por investimentos nas regiões Sul e Sudeste do Brasil, conforme evidenciado nos dados fornecidos pelo Governo Federal, gerando desigualdade regional de investimentos.

Mesmo sendo previsível a intenção do setor privado de usar mecanismos como o Pronac para financiar projetos culturais com “atratividade de mercado”, cabe ao poder público moderar essa intenção justamente para usar sua

¹³ Lançado em 2019, só o filme “Vingadores: Ultimato” havia faturado um total de US\$ 1,4 bilhão, poucos meses após seu lançamento, a um custo de produção de US\$ 250 milhões, como noticiado pelo blog especializado Omelete. OMELETE. **Com Vingadores: Ultimato no topo: confira as 10 maiores bilheterias da história.** [s.l.], 21 jul 2019. Disponível em: <<https://www.omelete.com.br/marvel-cinema/vingadores-ultimato-10-maiores-bilheterias-da-historia#4>>. Acesso em: 30 set .2022. Pela cotação média do dólar para o ano de 2019 (arbitrada em US\$ 1,00 igual a R\$ 3,50), esse único filme americano faturou R\$ 4,9 bilhões.

¹⁴ BELÉM, Marcela Purini; DONADONE, Julio Cesar. A lei Rouanet e a construção do ‘mercado de patrocínios culturais’. In: **Norus**, Universidade Federal de Pelotas, RS, v. 1., n. 1, jan./jun., 2013, p. 56. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/issue/view/234>>. Acesso em: 06 out. 2022.

competência e representatividade nesse cenário para direcionar recursos justamente em favor de áreas culturais relevantes e específicas para a sociedade que não tenham essa atratividade de mercado, em obediência aos objetivos constitucionais de busca pela redução das desigualdades regionais.

2.1. NÚMEROS DO DESEQUILÍBRIO REGIONAL NA DESTINAÇÃO DE INVESTIMENTOS

A partir de dados desde os anos de 1992 e 1993, do sistema Salicnet mantido pelo governo federal (Tabela 1), constatamos importante desequilíbrio na destinação de investimentos para incentivo à cultura. O Sudeste lidera no comparativo da captação de recursos para investimento oriundos de mecenas por ano e região:

Tabela 1 – Comparativo de Captação de Recursos por Região - 1993 a 2022¹⁵

Região	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Ano	Valor Captado(R\$)	Valor Captado(R\$)	Valor Captado(R\$)	Valor Captado(R\$)	Valor Captado(R\$)	Valor Captado(R\$)
1993	0,00	0,00	0,00	21.212,78	0,00	21.212,78
1994	0,00	0,00	0,00	505.051,57	28.700,00	533.751,57
1995	165.500,00	300.750,00	0,00	12.092.997,75	354.516,77	12.913.764,52
1996	5.360.617,09	3.032.735,34	469.939,80	98.608.882,42	4.231.061,74	111.703.236,39
1997	6.681.091,75	8.694.023,11	999.198,23	176.346.910,39	15.228.083,93	207.949.307,41
1998	7.311.350,28	8.909.402,53	4.087.152,43	193.281.731,37	18.983.732,21	232.573.368,83
1999	5.115.026,72	12.199.908,37	801.956,36	175.365.466,73	17.888.151,06	211.370.509,24
2000	8.912.614,28	13.077.973,47	144.416,73	246.901.353,31	20.977.488,00	290.013.845,79
2001	10.765.288,93	21.180.467,29	470.232,33	302.457.203,15	33.252.874,33	368.126.066,04
2002	10.629.280,62	20.225.906,47	1.928.199,00	268.885.715,60	42.944.821,96	344.613.923,65
2003	22.663.547,44	30.198.597,44	6.508.138,00	328.529.185,03	42.994.479,19	430.893.947,10
2004	16.641.767,40	32.610.076,58	9.827.900,26	389.500.054,38	63.554.133,09	512.133.931,72

¹⁵ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**, [2022]. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

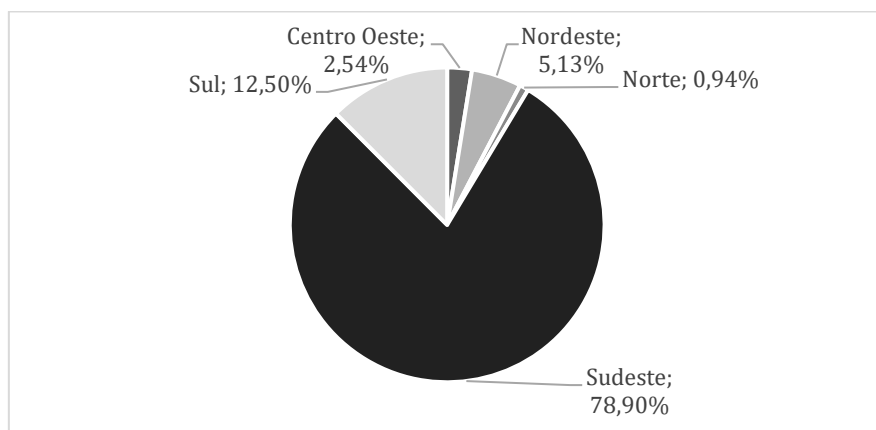
2005	18.580.274,05	52.135.537,41	4.540.354,10	574.691.389,79	77.761.293,29	727.708.848,64
2006	28.516.129,36	56.231.134,21	6.463.946,71	683.382.121,37	81.232.037,00	855.825.368,65
2007	27.147.977,76	62.695.731,91	8.576.487,28	791.104.284,45	101.364.426,31	990.888.907,71
2008	26.447.637,56	59.875.263,27	5.259.255,35	762.547.631,40	109.717.558,20	963.847.345,78
2009	36.130.191,50	65.171.511,75	5.594.666,59	771.019.477,28	102.137.155,20	980.053.002,32
2010	32.585.797,92	72.277.197,60	26.927.268,08	902.669.669,27	133.101.449,21	1.167.561.382,08
2011	38.406.703,14	69.681.252,38	8.507.185,22	1.057.052.551,35	151.332.943,39	1.324.980.635,48
2012	28.555.870,74	56.213.124,52	9.192.853,24	1.032.117.289,66	151.698.066,49	1.277.777.204,65
2013	20.462.029,12	52.890.332,77	6.871.444,43	1.011.891.176,12	169.710.767,17	1.261.825.749,61
2014	22.464.678,84	70.585.219,21	9.956.456,26	1.058.390.918,82	174.499.328,00	1.335.896.601,13
2015	28.891.810,20	55.084.732,68	7.748.000,80	955.084.318,28	155.970.406,46	1.202.779.268,42
2016	18.692.983,67	50.923.576,21	6.766.780,37	924.525.451,58	147.918.445,94	1.148.827.237,77
2017	20.160.837,10	57.771.352,10	10.977.007,17	937.130.477,90	163.138.684,66	1.189.178.358,93
2018	28.431.357,31	61.527.941,72	11.667.141,13	1.003.555.967,42	192.605.069,31	1.297.787.476,89
2019	31.041.492,63	60.977.119,07	18.599.967,76	1.159.215.088,91	211.683.893,70	1.481.517.562,07
2020	36.504.463,40	62.260.544,90	17.658.297,01	1.151.525.513,67	212.719.024,68	1.480.667.843,66
2021	57.972.861,64	84.712.633,01	29.109.307,43	1.639.930.652,13	272.353.954,86	2.084.079.409,07
2022	15.910.331,69	33.530.435,35	6.794.716,86	393.222.795,24	138.478.350,39	587.936.629,53
Total	612.108.125,76	1.235.308.570,75	226.425.916,88	19.015.465.401,20	3.011.402.104,90	24.100.710.119,49

A comparação relativamente aos totais históricos é significativa: de R\$ 24 bilhões captados ao longo de toda a história do sistema de mecenato, até o ano de 2022, aproximadamente 78,9% foram vertidos para o Sudeste, 12,5% para o Sul, 5,13% para o Nordeste, 2,54% para o Centro-Oeste, e apenas 0,94% para o Norte. Ou seja, dos R\$ 24 bilhões captados desde 1993, as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste somam, juntas, R\$ 2 bilhões, o que importa em uma participação de menos de 10% das regiões no total captado pelo sistema de mecenato.¹⁶

Mesmo entre Sul e Sudeste, a diferença de captação de recursos para investimentos culturais por meio da Lei Rouanet é expressiva. Apresentamos esses mesmos dados por representação gráfica:

¹⁶ Esses dados consideram os números parciais de 2022, já computados em meados desse ano.

Gráfico 1 – Comparativo de Captação de Recursos por Região - 1993 a 2022¹⁷



As proporções se mantêm quando analisamos comparativo dos agentes envolvidos no mecanismo (componentes de comissão, fornecedores, incentivadores, pareceristas, proponentes etc).

Os agentes envolvidos no sistema de mecenato na região Sudeste são expressiva maioria (Tabela 2), em especial fornecedores, incentivadores e proponentes dos projetos:

¹⁷ Elaborado pelos autores deste estudo.

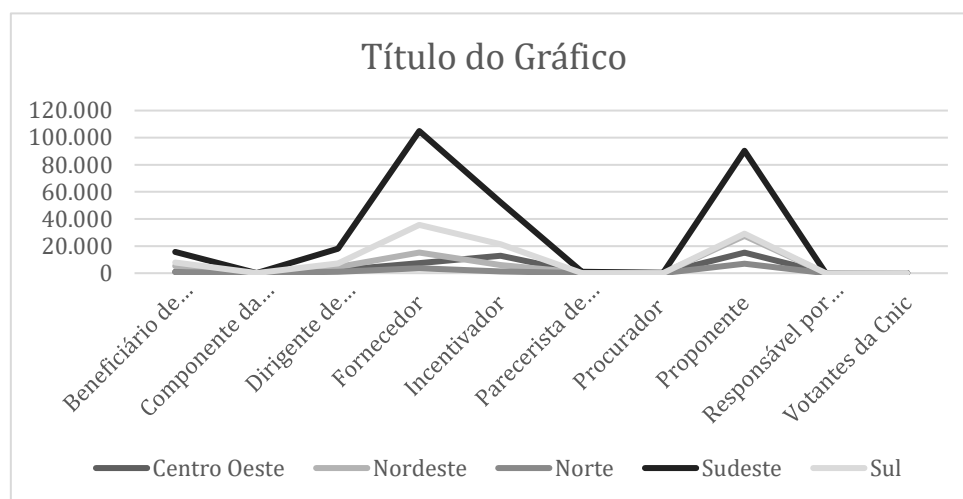
Tabela 2 – Comparativo de número de agentes por região desde o início¹⁸

Esses mesmos dados, em representação visual (Gráfico 2), dão a

Região		Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Total
Agente	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.	Qtd.
Beneficiário de produtos do projeto cultural	3.222	1.104	5.404	725	15.793	7.837	34.085
Componente da Comissão	5	15	15	9	15	13	72
Dirigente de Instituição	18.736	2.145	4.505	993	18.150	7.172	51.701
Fornecedor	27.136	7.478	15.122	3.747	104.879	35.638	194.000
Incentivador	744	12.923	6.056	1.276	52.304	21.255	94.558
Parecerista de projeto cultural	16	286	294	47	1.095	216	1.954
Procurador	9	47	63	11	398	122	650
Proponente	2.288	15.160	27.536	6.981	90.309	29.109	171.383
Responsável por Proposta	167.015	0	0	0	0	0	167.015
Votantes da Cnic	2	9	1	1	5	1	19
Total	219.173	39.167	58.996	13.790	282.948	101.363	715.437

discrepância regional no mecenato brasileiro:

Gráfico 2 – Comparativo de número de agentes por região desde o início¹⁹



¹⁸ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**, [2022]. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

¹⁹ Elaborado pelos autores deste estudo.

Pelas informações obtidas da Tabela 2 e do Gráfico 2, constatamos a desigualdade regional considerável não só nos valores captados junto à iniciativa privada ao longo da implementação do Pronac, mas também o número de agentes envolvidos na execução dos projetos culturais. No aspecto “Fornecedor”, a região Sudeste chega a mais de 100.000 envolvidos desde o início do programa; incentivadores são mais de 50.000 e proponentes também mais de 90.000.

Portanto, não apenas são captados valores em superior escala no Sudeste, como existe também maior circulação monetária na própria economia regional, na medida em que são movimentados outros agentes e serviços, além daqueles incentivadores, para a execução do projeto cultural proposto. Em números brutos, portanto, a disparidade regional é evidente, encabeçada majoritariamente pela região Sudeste, seguida pela região Sul do País.

Por um lado, essa desproporção acaba por negligenciar a riqueza de culturas populares e folclóricas que marcam o pluralismo brasileiro, e todas com sua importância: Região Nordeste, com festa de Iemanjá, cordel, trabalho de rendas, bumba meu boi, maracatu, caboclinhos, ciranda, marujada, reisado, frevo, cavallhada e etc.; Região Norte, com Círio de Nazaré, Festival de Parintins e o boi-bumbá, carimbó, congo ou congada, folia de reis, festa do divino, etc.; Região Centro-Oeste, com fogaréu, cururu, pantanal, etc.; Região Sudeste com festejos da páscoa e de santos padroeiros, peão de boiadeiro, dança de velhos, batuque, etc.; e Região Sul, com Festa da Uva, Oktoberfest, Fandango, Nossa Senhora dos Navegantes, dança de fitas, boi na vara, etc.. Há ainda as criações literárias e musicais com temas regionais (por todos, os trabalhos de Jorge Amado e Dorival Caymmi), que mostram a grandeza de temas muito além de problemas urbanos e cosmopolitas.

Por outro lado, é também necessário contextualizar esses dados com estimativas populacionais de cada uma dessas regiões, pelo que esse desequilíbrio pode ser relativizado (embora não sanado ou juridicamente justificado) se considerado o número de habitantes de cada uma das regiões. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (ESTIMATIVA, 2021), em 2021, a estimativa da população residente no País se desenhava da seguinte

maneira: Região Norte, 8,86%; Região Nordeste, 27,03%; Região Sudeste, 42,02%; Região Sul, 14,25%; Região Centro-Oeste, 7,83%. Por sua vez, no mesmo ano de 2022, a captação de recursos por região apresentava as seguintes proporções (BRASIL, 2022): Região Norte, 1,16%; Região Nordeste, 5,70%; Região Sudeste, 66,88%; Região Sul, 23,55%; Região Centro-Oeste, 2,71%.²⁰

Por esses dados, constata-se que a região Sudeste possuiu participação de 42,02% no número de habitantes do país em 2021, e, no ano de 2022, se viu em 66,88% das captações realizadas, exibindo o desequilíbrio na distribuição de verbas destinadas à cultura, em desfavor das riquezas regionais e também da igualdade. Somando participações populacionais das regiões Sudeste e Sul, e comparadas às suas participações na captação de recursos, ambas ano de 2022, temos: Sul e Sudeste congregaram com 56,27% da população total brasileira, mas com captação de recursos via Pronac na ordem de 90,44%, contra 9,56% divididos entre as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cruzando os dados, a desproporção surge com ainda maior vigor, conforme mostramos na Tabela 3:

Tabela 3 – Relação entre nº de habitantes estimado em 2021 e valores captados via Pronac por região em 2022²¹

Região	Nº de habitantes	Valor captado (R\$)	Valor captado/nº de habitantes (R\$)
Norte	18.906.962	R\$ 6.794.716,86	0,36
Nordeste	57.667.842	R\$ 33.530.435,35	0,58
Sudeste	30.402.587	R\$ 393.222.795,24	4,55
Sul	89.632.912	R\$ 138.478.350,39	4,39

²⁰ IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de Julho de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 out. 2022.

²¹ Elaborado pelos autores deste estudo.

Centro-Oeste	16.707.336	R\$ 15.910.331,69	0,95
Total	213.317.639	587.936.629,53	2,75

Relevado o fato de que nem todos os habitantes de determinada região serão beneficiários diretos dos projetos culturais propostos e incentivados, mas considerando-os pela impossibilidade de que sejam separados daqueles que serão beneficiários (ao menos para os fins aqui pretendidos), a divisão do valor captado em cada região pelo número de seus habitantes no ano de 2021 revela que, para cada habitante residente na região Sudeste do país (em 2021), foram captados em 2022 R\$ 4,55 via o Pronac. A Tabela 3 mostra que a média nacional para o ano de 2021, R\$ 2,75 captados via Pronac por habitante do país, teve no Sudeste e no Sul montante muito superior à média, enquanto as demais regiões estão muito abaixo da mesma média nacional.

Comparando as regiões Sul e Nordeste, percebe-se que esta região possuía, em 2021, aproximadamente 1,9 vezes mais habitantes do que aquela, mas pelas captações realizadas no mesmo ano, verifica-se uma inversão: a região Sul atingiu uma cifra aproximadamente 3,5 vezes maior do que a região Nordeste, refletindo superioridade de 7,83 vezes da região Sul na relação “Valor captado/nº de habitantes” comparativamente à região Nordeste, e indicando que não existe, necessariamente, uma proporção entre o número de habitantes de uma região e o valor das captações realizadas via Pronac.

Superando o aspecto regional e adentrando o âmbito municipal, tabela comparativa que identifica a captação dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro ilustra o grau de disparidade e a grandeza dos desafios a serem vencidos para o reequilíbrio de acesso à cultura:

Tabela 4 – Comparativo de captação de recursos pelos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro desde o início²²

²² BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**, [2022]. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Ano	Rio de Janeiro - Valor captado (R\$)	São Paulo - Valor captado (R\$)	Total
1993	21.212,78	0,00	23.205,78
1994	177.242,63	327.808,94	507.045,57
1995	7.210.094,68	4.378.982,59	11.591.072,27
1996	30.998.954,19	55.257.371,04	86.258.321,23
1997	71.597.369,86	85.128.394,56	156.727.761,42
1998	72.661.433,59	97.977.677,60	170.641.109,19
1999	64.857.088,31	95.424.768,72	160.283.856,03
2000	79.900.733,76	140.213.304,26	220.116.038,02
2001	120.357.233,75	155.384.529,56	275.743.764,31
2002	109.371.070,88	130.841.726,51	240.214.799,39
2003	110.586.649,02	159.665.243,87	270.253.895,89
2004	111.412.097,12	200.921.163,28	312.335.264,40
2005	187.265.736,31	279.858.179,09	467.125.920,40
2006	199.358.548,67	331.710.454,89	531.071.009,56
2007	209.635.595,29	410.891.937,97	620.529.540,26
2008	217.942.298,60	382.768.433,38	600.712.739,98
2009	267.548.269,60	371.230.985,31	638.781.263,91
2010	255.203.818,57	455.522.973,68	710.728.802,25
2011	342.538.184,78	527.688.518,03	870.228.713,81
2012	320.517.605,81	513.661.359,74	834.180.977,55
2013	288.371.241,86	513.483.922,82	801.857.177,68
2014	324.070.157,10	507.763.375,45	831.835.546,55
2015	269.094.988,52	483.465.479,80	752.562.483,32
2016	257.336.459,09	473.964.660,10	731.303.135,19
2017	241.633.275,00	487.011.777,15	728.647.069,15
2018	225.773.641,75	524.328.607,97	750.104.267,72
2019	234.301.902,52	611.862.019,23	846.165.940,75
2020	247.314.294,13	577.846.896,26	825.161.190,39
2021	390.886.455,10	732.994.205,88	1.123.880.660,98
2022	94.662.165,25	188.899.082,33	283.561.247,58
Total	5.360.103.329,23	9.507.115.576,50	14.867.218.905,70

É verdade que São Paulo conta com população estimada em 12,3 milhões de habitantes e o Rio de Janeiro em 6,7 milhões, mas, apesar disso, ambas somam aproximadamente 25% da população total da Região Sudeste (conforme se verifica no confronto com a informação identificada na Tabela 3) enquanto, em termos de captação, representam R\$ 14,8 bilhões de captação em toda a vigência do Programa, sendo que a região Sudeste, no mesmo período, teve

captação de R\$ 19 bilhões – uma participação desses dois municípios em 77% das captações totais da região.²³

Ao consideramos os dados da Tabela 1, que indicam captações históricas no valor de R\$ 24 bilhões, percebe-se que esses dois municípios, sozinhos, são responsáveis por 63% das captações de toda a história do Programa Nacional. Os outros 37% ficam distribuídos, nesse mesmo recorte temporal, entre as cinco regiões do País, excluídos, evidentemente, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, segundo Salic.²⁴

Portanto, há relevante distorção e desequilíbrio na distribuição regional dos investimentos em cultura incentivados pelo mecenato, com preponderância da região Sudeste tanto em dados absolutos quanto relativos (comparando números de habitantes em cada região do país), especialmente se consideradas as riquezas culturais regionais. E, ainda com mais centralidade nesse desequilíbrio estão os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro no que diz respeito à captação de valores via Pronac.

2.2. REVISÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Fossem verbas privadas, os interesses particulares teriam plena liberdade de escolha, mas não se dá o mesmo em se tratando de verbas públicas que devem ser alocadas conforme ditames normativos (constitucionais e legais, notadamente). É incontroverso que as regiões Sudeste e Sul têm expressiva força socioeconômica, e há muitas décadas estão consolidadas como grandes centros de produção e de expressão cultural, aspectos que são causas estruturais e naturais do fato de investimentos serem direcionados para esses dois polos. Atenções, interesses, empresas, pessoas e investidores voltam seus

²³ IBGE. **CONHEÇA cidades e estados do Brasil**. [S.l.] [2020]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 10 out 2022.

²⁴ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**, [2022]. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

olhos, propostas e recursos para os Estados-Membros dessas regiões, como também se dá em outros segmentos socioeconômicos, não apenas no aspecto cultural, mas de maneira geral naquilo que diz respeito ao capital privado, o que vem acentuar ainda mais as desigualdades regionais que desafiam os objetivos do equilíbrio federativo brasileiro.

É verdade que os quantitativos de investimentos por regiões acima expostos possam ser minimizados por avaliação qualitativa que revele muitas produções com interesse nacional e sem viés regionalizado. Mas ainda assim, não só é intuitivo, mas é notório o desperdício da riqueza, de talento e da diversidade de culturas regionais das Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, desprezadas e até mesmo desconhecidas pela grande maioria do povo brasileiro, enfraquecendo a noção de nação e de pluralismo de nossa identidade.

É também verdade que elementos ideológicos e partidários conjunturais têm aumentado ainda mais as divisões atualmente no Brasil, envolvendo a cultura brasileira com dose de hostilidade e sem o equilíbrio necessário para a compreensão do incentivo à cultura como política de Estado e não de governo. O resultado desse quadro é que, sob qualquer matiz ou leitura, não é saudável para a cultura nacional a preponderância maciça do Sudeste, seguido pelo Sul, sobre todo o restante do país no que diz respeito à questão do incentivo à cultura e do sistema de mecenato.

A legislação que institui o Pronac é taxativa na afirmação de que uma das finalidades do programa é a de que sejam promovidas e estimuladas a regionalização da produção cultural e artística brasileira, protegidas as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e o apoiadas, valorizadas e difundidas as manifestações culturais diversas da Nação. O art. 3º, III, da Constituição Federal de 1988 é expresso quanto ao objetivo fundamental da República de redução das desigualdades regionais.

Logo, o equilíbrio de destinação de verbas públicas não é política de governo (muito menos pode ficar dependente de mudança de corpo diretivo de órgãos públicos), pois a cultura tem importância jurídica como política de Estado. A demonstrada disparidade regional é sinal de que os processos da política

pública, como denomina Maria Paula Dallari Bucci, não são finitos e são cíclicos, na medida em que se faz necessário, sempre, revisar os resultados obtidos e revisitar a fases de formulação para se verificar se os objetivos iniciais permanecem e se foram alcançados.²⁵

Nesse ponto, emergem medidas normativas adotadas pelo Governo Federal para enfrentar esse considerável gargalo da política pública de fomento e incentivo à cultura e, diante dos dados apresentados, é importante verificar a adequação e a eficiência de uma das medidas propostas pela normativa prevista para o Pronac, traduzida na Instrução Normativa nº 2 (BRASIL, 2019b), do Ministério da Cidadania, de 23 de abril de 2019 e pelas Instruções Normativas que se seguiram, que é a do estabelecimento de tetos aos valores de captação para a tentativa de equilibrar e democratizar o acesso à cultura ao longo das regiões do País.²⁶

3. LIMITES DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS PARA EQUILÍBRIO E DEMOCRATIZAÇÃO

Regulamentando o sistema de mecenato, a Instrução Normativa de nº 2/2019, do Ministério da Cidadania (que alterou a Instrução Normativa de nº 5/2017, do Ministério da Cultura) foi apresentada como medida para acesso democratizado da cultura, equilibrando investimentos por diferentes regiões. Conforme anunciado pelo Poder Executivo Federal quando da formulação da referida Instrução Normativa, o maior problema, até pela estrutura cultural e

²⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

²⁶ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 03, de 18 de dezembro de 2019**. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019, do Ministério da Cidadania. Brasília, FF: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-18-de-dezembro-de-2019-234333264>>. Acesso em: 30 set. 2022. E, também, BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 04, de 17 de janeiro de 2020**. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019 e torna sem efeito a Instrução Normativa nº 3, de 18 de dezembro de 2019, ambas do Ministério da Cidadania. Brasília, FF: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-17-de-janeiro-de-2020-238971242>>. Acesso em 30 set. 2022.

localização das grandes empresas, é que 80% destes recursos ficam só em São Paulo e Rio de Janeiro, razão pela qual a administração pública iria se empenhar para democratizar essa distribuição pela adoção de um modelo mais municipalista a partir de mesorregiões, estimulando festivais de música, dança, teatro e audiovisual com prêmios nessas regiões, e com divulgação nacional, possibilitando também a revelação de talentos.²⁷ A intenção governamental era manter os recursos destinados às áreas culturais, regionalizar sua distribuição por todo o país, aumentando o número de projetos e gerando empregos que não existiam.²⁸

As intenções indicadas nessas declarações do Governo Federal vão, em tese, ao encontro dos propósitos específicos da Lei de Incentivo à Cultura, especialmente os contidos no art. 1º, I (universalização do acesso) e II (estímulo à regionalização da produção cultural), alinhados aos objetivos constitucionais republicanos e de redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da ordem de 1988) e denotam, assim, um positivo processo de reavaliação dos mecanismos propostos na política pública para a melhor eficiência na busca pelos objetivos e resultados pretendidos. Afinal, como se viu, a questão da descentralização dos recursos incentivados é, de fato, uma questão que merece atenção por parte do Estado.

Um dos mecanismos pensados para esse reequilíbrio de destinações é o da redução do teto para o incentivo cultural, como maneira de “*pulverizar*” ou “*espalhar*” os recursos particulares, regionalizando e democratizando o incentivo à cultura.

O art. 4º, I, “d”, da Instrução Normativa nº 2/2019, estabeleceu que “*o valor homologado para captação por projeto fica limitado em R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), respeitando-se as exceções*”, que, conjugado com o art. 5º da

²⁷ BRASIL. **MINISTRO da Cidadania defende mudança de critérios da Lei Rouanet**. Senado Notícias. Brasília, 19 mar. 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/19/ministro-da-cidadania-defende-mudanca-de-criterios-da-lei-rouanet>>. Acesso em: 06 out. 2022.

²⁸ RODRIGUES, Leonardo. **Ministro sobre Rouanet**: “Por que o teto tinha que ser R\$ 60 milhões? Ninguém respondeu”. UOL Entretenimento, São Paulo, 06 mai 2019. Disponível em: <<https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/06/ministro-sobre-ex-rouanet-por-que-o-teto-tinha-que-ser-r-60-milhoes-ninguem-respondeu.htm?cmpid>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

mesma Instrução Normativa, permite acréscimo em até 50% para novos projetos a serem integralmente executados na Região Sul e nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais e de até 100% (cem por cento) nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste.

Segundo Bruno Molinero, Sergio Paulo Rouanet entendeu não parecer “razoável (...) o teto de R\$ 1 milhão”, mas reconhecendo valor na “*intenção de incentivar projetos fora do eixo Rio-São Paulo*”, e o então secretário de Cultura da Prefeitura de São Paulo, Alê Youssef, afirmou que a redução do teto de captação de R\$ 60 milhões para R\$ 1 milhão foi iniciativa contrária ao mercado cultural, e que a limitação desconsiderou dados de impacto econômico e geração de emprego para eventos incentivados.²⁹ Setores culturais envolvidos com o Pronac, notadamente produções musicais, viram-se diante da possibilidade de drástica redução de suas atividades, sob alegação de inviabilidade de realização de eventos dessa natureza com apenas R\$ 1 milhão de reais.³⁰

Nesse contexto, foi editada a Instrução Normativa nº 4, de 17 de janeiro de 2020, pelo Ministério da Cidadania, que estabeleceu limitação de valor máximo na ordem de R\$ 10 milhões de reais “*por projeto para o segmento Teatro Musical*”, substituindo a Instrução Normativa de nº 3, de 18 de dezembro de 2019, que implementou mudança equivocada.³¹ De toda forma, para o Governo

²⁹ MOLINERO, Bruno. **Pai da Rouanet diz que teto de R\$ 1 milhão não parece razoável**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 24 abr 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/pai-da-rouanet-diz-que-teto-de-r-1-milhao-nao-parece-razoavel.shtml>>. Acesso em 06 out. 2022. E YOUSSEF Alê. Secretário de Cultura de Bruno Covas critica diminuição do teto da Lei Rouanet. **Revista Fórum**, [S.l.], 23 abr 2019. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/cultura/secretario-de-cultura-de-bruno-covas-critica-diminuicao-do-teto-da-lei-rouanet/>>. Acesso em 05 nov. 2022

³⁰ A esse respeito, SOBOTA, Guilherme; RODRIGUES, Maria Fernanda; SAMPAIO, João Luiz. Mudança na Lei Rouanet pode matar produção de musicais, afirmam produtores. **O Estado de S. Paulo**, [S.l.], 24 abr 2019. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-na-lei-rouanet-pode-matar-a-producao-cultural-afirmam-produtores-e-diretores,70002802971>>. Acesso em 01 nov. 2022. Também, MOLINERO, Bruno. Pai da Rouanet diz que teto de R\$ 1 milhão não parece razoável. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 abr 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/pai-da-rouanet-diz-que-teto-de-r-1-milhao-nao-parece-razoavel.shtml>>. Acesso em 06 out. 2022.

³¹ BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 03, de 18 de dezembro de 2019**. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019, do Ministério da Cidadania. Brasília, FF: Ministério da Cidadania. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-18-de-dezembro-de-2019-234333264>>. Acesso em: 30 set. 2022. E BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 04, de 17 de janeiro de 2020**. Altera a Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019 e torna sem efeito a Instrução Normativa nº 3, de 18 de dezembro de 2019, ambas do Ministério da Cidadania. Brasília, FF: Ministério da

Federal, o estabelecimento de um teto e de limitação das captações (com a possibilidade de alteração de acordo com o local de execução do projeto cultural), seria a medida normativa adequada para resolver o problema da concentração regional de investimentos.

Porém, lembramos que, antes de a Instrução Normativa nº 2/2019 apresentar alterações visando à democratização e à expansão dos investimentos para regiões menos favorecidas pela iniciativa privada, o art. 5º da Instrução Normativa nº 1/2017, regulamentação que vigia até então, já previa acréscimo aos limites de captação se a integral execução do projeto se desse em outras regiões do país que não a Sudeste (era permitido acréscimo de até 25% para novos projetos a serem integralmente executados na Região Sul e nos estados de Espírito Santo e Minas Gerais, e de até 50% nas Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste).

Significa dizer que é da pretensão dos agentes estatais a descentralização dos investimentos privados incentivados pelo Pronac e, ao mesmo tempo, é indicativo de que a aplicação de um teto de captação não é, necessariamente, um mecanismo que produza os efeitos pretendidos por si só. Afinal, o resultado da pretensão com o “diferencial”, como se vê especialmente dos projetos aprovados em 2017 e 2018 (posteriores à mudança já iniciada com a IN 1/2017), é ínfimo quando colocado no contexto da diferença dos números comparados entre as regiões do país. Basta verificar o número de propostas que foi realizado desde o ano de 2015 até o ano de 2020, que passa, necessariamente, pelos efeitos das medidas propostas já pela Instrução Normativa de nº 1/2017 e pelas Instruções Normativas 2/2019 e as alterações que se seguiram:

Tabela 5 – Comparativo de projetos aprovados por região entre os anos de 2015 e 2022³²

Cidadania. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-17-de-janeiro-de-2020-238971242>>. Acesso em 30 set. 2022.

³² BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**, [2022]. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Região	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Centro - Oeste	201	144	172	241	166	242	158	84	1.408
Nordeste	502	324	365	334	305	396	247	162	2.635
Norte	57	46	75	124	103	71	37	32	545
Sudeste	3.867	2.515	3.069	3.413	2.193	2.528	1.678	946	20.209
Sul	1.198	971	1.179	1.264	1.017	943	597	417	7.586
Total	5.825	4.000	4.860	5.376	3.784	4.180	2.717	1.641	32.383

O que se vê da Tabela 5 é, essencialmente, uma variação geral de número de projetos, mas cujos componentes unitários (cada região do país) mudam essencialmente no mesmo sentido. No ano de 2018, *e.g.*, em que vigia a Instrução Normativa nº 1/2017 e a sua similar regra de acréscimo aos limites de captação, percebe-se aumento de 516 novos projetos culturais propostos no comparativo com o número de projetos novos em 2017, dos quais 344 foram apresentados apenas no Sudeste. No Nordeste, nesse período, verifica-se redução de 31 projetos novos propostos em comparação com o ano de 2017, ao contrário da expectativa criada sobre os resultados que se pretendia alcançar.

Já sob os efeitos da Instrução Normativa nº 2/2019, ainda que tenha chegado ao ordenamento jurídico apenas em meados de abril daquele ano, o que se percebe da Tabela 5 é a redução geral do número de projetos propostos, que caiu para um total de 3.778, dos quais 2.188 foram apresentados na região Sudeste e 305 na região Nordeste. Em comparação com o ano de 2018, verificou-se, em 2019, para o Nordeste, mais uma redução de projetos novos.

Assim, diferentemente das expectativas do Governo Federal, o teto para a captação de recursos não entregou os resultados esperados no aumento do número de projetos, e tampouco garantiu maior descentralização dos investimentos (fora do eixo Rio-São Paulo ou Sul-Sudeste), como já não havia ocorrido em suas redações anteriores.

Há, ainda, que se considerar que as quedas e reduções do número de projetos apresentados e de valores captados pela Lei do Incentivo à Cultura nos

anos de 2020, 2021 e 2022 certamente apresentam reflexo direto dos efeitos da pandemia de Covid-19, cujos impactos financeiros e econômicos são notórios e cujas consequências são ainda por se descobrir.

Enfim, não há resultado satisfatório de democratização e descentralização de investimentos apenas com limite de valor de captação para os projetos culturais, ainda que conjugado com uma ampliação desse limite diante da execução do projeto cultural em localidades outras que não nos Estados do Rio de Janeiro ou de São Paulo.

A ampliação do limite constava da Instrução Normativa MinC nº 1/2017, e não surtiu resultados, ao passo em que a mudança do valor de captação de R\$ 60 milhões para R\$ 1 milhão também não se mostra eficiente. Os dados da Tabela 5 indicam redução no número de novos projetos culturais propostos em todas as regiões do Brasil no ano de 2019, o que torna a medida ineficiente.

CONCLUSÃO

É verdade que o mecenato é um dos mecanismos apresentados pela Lei Rouanet, e que está fundado no agir do particular, da iniciativa privada e de seus interesses, mas há efeitos no orçamento público com os recursos privados vertidos para incentivo à cultura, razão pela qual é juridicamente controlável a área de convergência entre locais de atratividade mercadológica com o equilíbrio das regiões do Brasil.

Segundo bases de dados que consolidam informações há quase três décadas, o Pronac é marcado por distorção na distribuição regional dos recursos oriundos do investimento particular via mecenato, comprometendo os objetivos de redução das desigualdades regionais e a democratização do acesso à cultura como direito social, bem como desperdiçando a riqueza da diversidade do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e seus respectivos talentos.

A concentração de recursos no Sudeste (sobretudo nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro) e no Sul do Brasil visando marketing cultural, bem como a apresentação e aprovação de projetos nessas mesmas regiões gera círculo vicioso que desafia a importância meta-jurídica de acesso à cultura, ofendendo também o sistema jurídico desenhado pelo Constituinte e pelo Legislador na positivação de regras que orientam seu incentivo e sua promoção.

É ineficaz a limitação de investimentos pretendida pela Instrução Normativa nº 2/2019, do Ministro de Estado da Cidadania, e das Instruções Normativas que se seguiram, conforme demonstram os números disponibilizados pelo Governo Federal. Também fora ineficaz, como mecanismo de democratização e de expansão dos recursos para regiões menos visadas pela iniciativa privada, o singular aumento do limite de captação previsto pela Instrução Normativa MinC nº 1/2017, sem se traduzir em resultados satisfatórios.

Portanto, ainda carecemos de mecanismos jurídicos, sociais, políticos e econômicos que atendam aos propósitos constitucionais e legais buscados pelo Pronac. É certo que a proteção da cultura não se resume ao mecenato (outros projetos têm legítimos propósitos, como o Fundo Nacional de Cultura - FNC e os Fundos de Investimento Cultural e Artístico – Ficart), mas ele representa importante política pública de afirmação do pluralismo, mediante aproveitamento das riquezas da história e das criações regionais brasileiras com a participação do capital privado, de tal modo que o âmbito jurídico deve dar sua contribuição (sobretudo no âmbito da pesquisa) para o enfrentamento dos problemas de centralização do investimento cultural.

Como medidas complementares para a eficácia dos propósitos de equilíbrio regional, de fortalecimento da riqueza pluralista e de democratização de acesso à cultura, é necessário que agentes do Poder Executivo (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), bem como o Ministério Público e de segmentos da sociedade civil (especialmente ONGs), assumam responsabilidades de controle e de fiscalização em favor da redução das disparidades na já longa vigência da Lei Rouanet. Porque a equilibrada distribuição de recursos pelas diversas regiões brasileiras é mandamento constitucional (notadamente no art. 3º, III, da ordem de 1988), refletida na legislação infraconstitucional, soluções

jurídicas eficazes aos problemas de concentração são exigências de políticas culturais de Estado, e não de Governo, e como se mostrou até aqui, aquelas adotadas pelas reiteradas instruções normativas não tem se apresentado como adequadas para tanto.

Referências

ALMEIDA, Patrícia Silva de. Do fundo de investimento cultural e artístico – FICART: análise da sua aplicação prevista pela Lei Rouanet. In: **Revista Jurídica Direito & Realidade**, Monte Carmelo, MG, v. 6, n. 4, 2018. Disponível em <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/direito-realidade/article/view/1234/854>>. Acesso em: 05 out. 2022.

BELÉM, Marcela Purini; DONADONE, Julio Cesar. A lei Rouanet e a construção do ‘mercado de patrocínios culturais’. In: **Norus**, Universidade Federal de Pelotas, RS, v. 1., n. 1, jan./jun., 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/issue/view/234>>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL, Fabíola Bezerra de Castro Alves. **A importância do Fundo Nacional da Cultura para a efetivação do acesso à cultura**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza (Unifor). Fortaleza. 2010. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFOR_a5fa648c183b4a3c4fcd94ea2bde48a6>. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema SalicNet**. Sistema de Apoio às leis de Incentivo à Cultura. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/salicnet/Salicnet/Salicnet.php>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Sistema Salic**. Disponível em <<http://sistemas.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **O que é a Lei de Incentivo?**. Disponível em: <<http://leideincentivoacultura.cultura.gov.br/o-que-e/#incentivo>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 02, de 23 de abril de 2019**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/->

/instru%C3%87%C3%83o-normativa-n%C2%BA-2-de-23-de-abril-de-2019-84797797>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 03, de 18 de dezembro de 2019**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-3-de-18-de-dezembro-de-2019-234333264>>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Instrução Normativa nº 04, de 17 de janeiro de 2020**. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/instrucao-normativa-n-4-de-17-de-janeiro-de-2020-238971242>>. Acesso em 30 set. 2022.

BRASIL. **MINISTRO da Cidadania defende mudança de critérios da Lei Rouanet**. Senado Notícias. Brasília, 19 mar. 2019. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/19/ministro-da-cidadania-defende-mudanca-de-criterios-da-lei-rouanet>>. Acesso em: 06 out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Tomada de Contas Especial nº 034.369/2011-2**. Relator: Ministro Augusto Sherman, Data da sessão 03 fev 2016. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/acordao-completo/034.369%252F2011-2%2520/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/4/%20?uuid=d1e64e80-8ac6-11e9-99db-73382db38b3b>>. Acesso em: 08 out. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. Catálogo Online.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e democracia na Constituição Federal de 1988**: A representação de interesses e sua aplicação ao programa nacional de apoio à cultura. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

IBGE. **CONHEÇA cidades e estados do Brasil**. IBGE, [S.l.] [2020]. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>>. Acesso em: 10 out 2022.

IBGE. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com Data de Referência em 1º de Julho de 2021**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>>. Acesso em 10 out. 2022.

JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário. EMPRESA: FUNÇÃO SOCIAL. In: **Revista Pensamento Jurídico**. V.14. n.3, 2020, pp. 458-491.

FISCHER, Micky. **Marketing cultural**: legislação, planejamento e exemplos práticos. São Paulo: Global, 2002.

LELIS, Henrique Rodrigues; LOBO, Edilene. A dimensão cultural dos direitos humanos e a efetivação do estado democrático de direito. In: **Revista Jurídica**, Curitiba, PR, v. 3, n. 44, p. 734-758, 2016. DOI: 10.6084/m9.figshare.4667789. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1894/1262>>. Acesso em: 05 out. 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. A Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988. In: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gerson Marques de.; BEDÊ, Fayga Silveira. **Constituição e democracia**: estudos em homenagem ao prof. J. J. Gomes Canotilho. São Paulo, SP: Malheiros, 2006.

MACEDO, Fausto. **Procuradoria entrega à justiça 27 denúncias por fraudes à lei rouanet**. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 13 dez. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-entrega-a-justica-27-denuncias-por-fraudes-a-lei-rouanet/>>. Acesso em: 06 out. 2022.

MOLINERO, Bruno; BALBI, Clara; AZEVEDO, Victoria. **Alvim diz a produtores de teatro que teto na Rouanet subirá para R\$ 10 mi**. Folha de S. Paulo. São Paulo, 12 dez 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/12/alvim-diz-a-produtores-que-teto-de-lei-rouanet-subira-para-r-10-milhoes.shtml>>. Acesso em 06 out. 2022.

MOLINERO, Bruno. **Pai da Rouanet diz que teto de R\$ 1 milhão não parece razoável**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 24 abr 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrada/2019/04/pai-da-rouanet-diz-que-teto-de-r-1-milhao-nao-parece-razoavel.shtml>>. Acesso em 06 out. 2022.

OMELETE. **Com Vingadores: Ultimato no topo: confira as 10 maiores bilheterias da história**. [s.l.], 21 jul 2019. Disponível em: <<https://www.omelete.com.br/marvel-cinema/vingadores-ultimato-10-maiores-bilheterias-da-historia#4>>. Acesso em: 30 set .2022.

RODRIGUES, Leonardo. **Ministro sobre Rouanet**: “Por que o teto tinha que ser R\$ 60 milhões? Ninguém respondeu”. UOL Entretenimento, São Paulo, 06 mai 2019. Disponível em: <<https://entretenimento.uol.com.br/noticias/redacao/2019/05/06/ministro-sobre-ex-rouanet-por-que-o-teto-tinha-que-ser-r-60-milhoes-ninguem-respondeu.htm?cmpid>>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SADDI, Liene Nunes. **Políticas públicas culturais, mediações e cidadania**: o caso da Lei Rouanet. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Artes. Campinas, 2010. Disponível em: <https://mega.nz/file/ltRE1YSS#hPdBZYk9R7d78JvAOUsFXE3uv70y9SI1KCT9VwGiRLs>>. Acesso em 10 out. 2022.

SILVA, Carla Ribeiro Volpini; LELIS, Henrique Rodrigues; COSTA, Pablo

Henrique Hubner de Lanna. A Lei Rouanet e os direitos culturais no Brasil: análise crítica sobre a contribuição do mecanismo de incentivo fiscal para a efetivação do direito fundamental a cultura. In: **Revista Tributária e de Finanças Pública**, v. 135, ano 25, março/2018.

SOBOTA, Guilherme; RODRIGUES, Maria Fernanda; SAMPAIO, João Luiz. **Mudança na Lei Rouanet pode matar produção de musicais, afirmam produtores**. O Estado de S. Paulo. [S.l.], 24 abr 2019. Disponível em: <<https://cultura.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-na-lei-rouanet-pode-matar-a-producao-cultural-afirmam-produtores-e-diretores,70002802971>>. Acesso em 01 nov. 2022.

TURRA, Francisco José; ISHIKAWA, Lauro. Constitucionalização do Direito Privado e unção social do contrato. In **Revista Pensamento Jurídico**, V.16. n.2, 2002, pp. 1-19.

YOUSSEF Alê. Secretário de Cultura de Bruno Covas critica diminuição do teto da Lei Rouanet. **Revista Fórum**, [S.l.], 23 abr 2019. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/cultura/secretario-de-cultura-de-bruno-covas-critica-diminuicao-do-teto-da-lei-rouanet/>>. Acesso em 05 nov. 2022.